

KANADA UND DIE GRÜNDUNG DER VEREINTEN NATIONEN 1939 - 1945

Inaurugal-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln

vorgelegt von

Boris Stipernitz

aus Stuttgart

Köln 2001

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	vii
EINLEITUNG	1
Forschungsstand	5
Aufbau, Methode und Thesen	12
Quellen	16
 KAPITEL 1: KANADISCHE HALTUNGEN ZU EINER WELTORGANISATION UND "KOLLEKTIVER SICHERHEIT" 1939 - 1942	21
1.1.: Offizielle Haltungen	21
1.2.: Brennpunkte der öffentlichen Meinung	35
1.2.1.: Das CHIA	35
1.2.2.: Die Völkerbundgesellschaft	37
1.3.: Trends in der öffentlichen Meinung	42
1.3.1.: Haltungen zu einer Weltorganisation	42
1.3.2.: Ein neues nationales Selbstbewusstsein	54
1.3.3.: Ursprünge und Entwicklung des "Mittelmacht"-Denkens	59
Zusammenfassung	64
 KAPITEL 2: KANADA UND DIE ERSTEN ALLIIERTEN INITIATIVEN FÜR EINE NEUE WELTORDNUNG 1940 - 1942	66
2.1.: Die Resolution des ersten Inter-Alliierten Treffens im Londoner St. James Palast	66
2.2.: Die Atlantik Charta	71
2.3.: Die Erklärung der Vereinten Nationen	87
Zusammenfassung	101

KAPITEL 3: DIE KANADISCHEN ERFAHRUNGEN IN DER AUSEINANDERSETZUNG UM DIE COMBINED BOARDS 1942 - 1943	103
3.1.: Die Gründung der ersten <i>Combined Boards</i>	104
3.2.: Die Anfangsphase der Informationsbeschaffung	107
3.3.: Die Ursprünge des "Prinzips der funktionalen Repräsentation"	110
3.4.: Die Entscheidung über eine grundsätzliche Zusammenarbeit	118
3.5.: Das Bemühen um eine Vollmitgliedschaft im CMAB	122
3.6.: Reaktionen auf die Gründung des CPRB und des CFB	125
3.7.: Die Mitgliedschaft im CPRB	136
3.8.: Die Mitgliedschaft im CFB	140
Zusammenfassung	146
 KAPITEL 4: KANADA UND DIE INSTITUTIONALISIERUNG DER VEREINTEN NATIONEN 1942 - 1943	149
4.1.: Die UNRRA-Gründung	149
4.1.1.: Bemühungen der Großmächte um eine einheitliche Position	149
4.1.2.: Die Washingtoner Verhandlungen der Großmächte	159
4.2.: Die öffentliche Diskussion und Kings Unterhausrede vom 9. Juli 1943	173
Zusammenfassung	183
 KAPITEL 5: DER BEGINN DER KANADISCHEN NACHKRIEGSPLANUNG 1943	186
5.1.: Überlegungen zu einer Nachkriegsorganisation der Vereinten Nationen	186
5.2.: Die amerikanische Nachkriegsplanung	196
5.3.: Die britische Nachkriegsplanung	203
5.4.: Sowjetische Vorstellungen zur Nachkriegsordnung und die UNWCC-Kontroverse	210
5.5.: Die Gründung des kanadischen <i>Post Hostilities Problems</i> -Ausschusses	216
5.6.: Die Moskauer Konferenz	221
5.6.1.: Die Diskussionen über die <i>European Advisory Commission</i>	222
5.6.2.: Die Viermächte-Erklärung	224
5.7.: Die öffentliche Meinung	232
5.7.1.: Allgemeine Entwicklungen	232
5.7.2.: Die Montebello-Konferenz	235
Zusammenfassung	239

KAPITEL 6: DAS COMMONWEALTH UND KANADAS SICHERHEITSPOLITIK

1944	243
6.1.: Lord Halifax' Rede in Toronto	243
6.2.: Reaktionen auf den Canberra-Pakt Australiens und Neuseelands	256
6.3.: Die sowjetische Verfassungsänderung und das kanadische Status-Problem	260
6.4.: Großmachtdiplomatie und britische Vorbereitungen der Commonwealth-Konferenz	264
6.5.: Vorbereitungen der Commonwealth-Konferenz in Kanada	270
6.6.: Die Commonwealth-Konferenz	276
6.7.: Reaktionen in der kanadischen Öffentlichkeit	281
Zusammenfassung	285

KAPITEL 7: DIE DUMBARTON OAKS-KONFERENZ DER GROßMÄCHTE 1944 288

7.1.: Vorbereitungen in Großbritannien und Kanada	288
7.2.: Die Positionen der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und Chinas	298
7.3.: Die Haltung der kanadischen Regierung während der Verhandlungen	306
7.3.1.: Die erste Verhandlungswoche	309
7.3.2.: Die zweite Verhandlungswoche	310
7.3.3.: Die dritte Verhandlungswoche	313
7.3.4.: Die vierte Verhandlungswoche	316
7.3.5.: Die letzte Woche der Verhandlungen mit der sowjetischen Seite	317
7.3.6.: Die abschließenden Verhandlungen mit der chinesischen Delegation	319
7.4.: Kanadische Reaktionen auf den Chartaentwurf	322
7.5.: Die Reaktionen anderer Mitglieder der Vereinten Nationen auf den Chartaentwurf	328
Zusammenfassung	333

KAPITEL 8: VORBEREITUNGEN FÜR DIE SAN FRANCISCO-KONFERENZ

1944 - 1945	337
8.1.: Konferenzen I: Kanada, Bretton Woods und Chicago	337
8.2.: Das kanadische Memorandum und die Großmachtdiplomatie vor der Jalta-Konferenz	341
8.3.: Reaktionen auf die Dumbarton Oaks-Charta und das kanadische Memorandum	350
8.4.: Konferenzen II: Malta, Jalta und Mexico City	355
8.5.: Die Vorbereitungen der Großmächte	366
8.6.: Konferenzen III: Die Commonwealth-Beratungen	371
8.7.: Entwicklungen der öffentlichen Meinung in Kanada	375
Zusammenfassung	381

KAPITEL 9: KANADA UND DIE SAN FRANCISCO-KONFERENZ 1945	385
9.1.: Die Haltung der Parteien, die Unterhausdebatte und die kanadische Delegation	386
9.2.: Instruktionen für die kanadische Delegation	393
9.3.: Die San Francisco-Konferenz	396
9.3.1.: Die Änderungsvorschläge zur Dumbarton Oaks-Charta und der Regionalismus-Streit ..	401
9.3.2.: Die Auseinandersetzung um das Veto	414
9.3.3.: Schlussphase und Bilanz der Konferenz	421
9.4.: Die öffentlich-politische Diskussion und die Ratifizierung der UNO-Charta in Kanada	425
Zusammenfassung	430
 SCHLUSSBETRACHTUNG	 435
 ANHANG	 448
Abkürzungen	448
Tabellenverzeichnis	450
 BIBLIOGRAPHIE	 451
<u>Unveröffentlichte Quellen</u>	451
<i>National Archives of Canada</i>	451
Regierungsakten	451
Nachlässe	451
Andere Archive	453
Interviews, mündliche und schriftliche Mitteilungen	454
<u>Veröffentlichte Quellen und zeitgenössische Literatur</u>	455
Offizielle Publikationen	455
Nichtoffizielle Quellen (Autobiographische Schriften, Tagebücher, persönliche Papiere, Reden) 1939 – 2000	459
Zeitgenössische Literatur 1939 - 1959	462
Tageszeitungen, Magazine, Journale, Bulletins und Broschürenreihen	473
<u>Sekundärliteratur 1960 – 2000</u>	474
Unveröffentlichte Arbeiten	474
Veröffentlichte Arbeiten	476
 BORIS STIPERNITZ' LEBENSLAUF	 486

VORWORT

Die vorliegende Dissertation wurde am 21. Juni 2000 von der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln angenommen. Erstgutachter dieser Arbeit war Privatdozent Dr. Christof Mauch, Zweitgutachter Professor Dr. Jost Dülffer. Professor Dr. Jürgen Heideking, seinem Doktorvater, ist der Autor zutiefst zu Dank verpflichtet. Jürgen Heideking ermutigte zur Einarbeitung in ein Thema, das in Deutschland bisher keine Beachtung gefunden hat. Er unterstützte den Autor ohne "wenn und aber", gab wichtige Anregungen und machte kluge Lösungsvorschläge, wenn sich Schwierigkeiten ergaben. Kurz vor der Abgabe dieser Arbeit verunglückte Jürgen Heideking in einem tragischen Unfall. Der Autor verlor einen vorbildlich großzügigen Doktorvater, die deutsche Nordamerika-Forschung einen beeindruckenden Historiker. PD Dr. Christof Mauch, geschäftsführender Direktor des Deutschen Historischen Instituts in Washington, sprang kurzfristig als Erstgutachter und "Stiefdoktorvater" für das Rigerosum ein. Christof Mauch nahm sich der vorliegenden Arbeit äußerst hilfsbereit und ermutigend an, so dass auch diese letzte Etappe trotz größerer Schwierigkeiten gut überstanden werden konnte. In ebenso hilfsbereiter Weise half der Zweitgutachter, Professor Dr. Jost Dülffer, dem Autor die bürokratischen und persönlichen Turbulenzen der letzten drei Monate vor dem Rigerosum zu bewältigen.

Professor Dr. Franz Knipping (jetzt Gesamthochschule zu Wuppertal) ermöglichte erste Diskussionen im gemeinsamen Oberseminar mit Professor Heideking an der Universität Tübingen, wo diese Dissertation begonnen wurde. Professor Knipping war zudem so freundlich, die erfolgreiche Bewerbung des Autors um einen *Government of Canada Award* mit einem Empfehlungsschreiben zu unterstützen. Professor Dr. Gustav Schmidt (Ruhr Universität, Bochum) und Professor Dr. Ursula Lehmkuhl (jetzt Universität Erfurt) gehören zu den wenigen deutschen Kenner der Außenpolitik Kanadas und gaben wichtige erste Anregungen zu Ottawas Sicherheitspolitik. Dr. Geoff Waddington war zusammen mit Dr. Francis R. Bridge (beide *School of History, University of Leeds*, Großbritannien) einer derjenigen akademischen Lehrer, die den Autor in die ebenso komplexen wie interessanten Probleme der internationalen Beziehungen einführten. Jahre später noch schrieb auch Geoff Waddington einen sehr hilfreichen Empfehlungsbrief für den *Government of Canada Award*.

Auf kanadischer Seite erklärten sich Professor Dr. John R. English (*University of Waterloo*) und der vor zweieinhalb Jahren überraschend verstorbene Professor Dr. Pierre Savard (*Université d'Ottawa*) bereit, die Forschung des Autors in Ottawa zu betreuen. Beide halfen, diese Dissertation auf den richtigen Weg zu bringen. In vielen Gesprächen vermittelte Professor Dr. Norman Hillmer (*Carleton University, Ottawa*) dem Autor ein besseres Verständnis der kanadischen Außenpolitik als zuvor und bewahrte ihn vor Interpretationsfehlern. Norman Hillmer versorgte den Autor freizügig mit Büchern aus seiner wohlbestückten Bibliothek und kopierte gar einige, in Kanada nicht zugängliche Dokumente aus dem *Public Record Office* in London. Wie Pierre Savard ermutigte auch Norman dazu, den anfänglich zögerlich entwickelten kritischen Ansatz beizubehalten. Dr. Angelika Sauer (jetzt *Lutheran College of Texas*) stellte den Autor vielen hilfsbereiten Personen in Ottawa vor. In der Schlussphase ihrer eigenen und in der Anfangsphase dieser Arbeit fand sich oft Gelegenheit, das Verständnis der kanadischen Außenpolitik in den 1940er Jahren zu diskutieren, wovon der Autor in hohem Maße profitierte.

Durch die überlegten und kenntnisreichen Ratschläge von Paulette Dozois (zuständig für die Bestände des kanadischen Außenministeriums in den *National Archives*) sparte der Autor viel Zeit und

wurde davor bewahrt, in der Flut von Quellenmaterial zu "ertrinken". Dr. Greg Donaghy und Dr. Hector Mackenzie (jeweils Historiker an der *Historical Section* und *Senior Historian, Department of Foreign Affairs and International Trade*, Ottawa) waren ebenfalls eine erhebliche Hilfe und stellten dem Autor u. a. verschiedene ihrer unveröffentlichten Manuskripte zur Verfügung. Dank gebührt ebenso Professor David McIntyre (Emeritus, *University of Canterbury*, Christchurch, Neuseeland), der dem Autor eine äußerst aufschlußreiche, 1949/50 entstandene unpublizierte Studie auf Aktenbasis über die neuseeländische Haltung zu einer neuen Weltorganisation zur Verfügung stellte, die als Hintergrund für eine offizielle Geschichte der Kriegspolitik Wellingtons verfasst worden war. Zu guter Letzt hat Professor Dr. Jack L. Granatstein (Emeritus, *York University*, Toronto) in seinen vielen Publikationen und in einigen Diskussionen die große Richtung dieser Arbeit aufgezeigt.

Die Archivare und Mitarbeiter(innen) der *National Archives of Canada* in Ottawa waren immer zuvorkommend, flexibel und hilfreich, was die Forschung so problemlos und angenehm wie möglich machte. Dasselbe kann von den Bibliothekar(inne)en und Mitarbeiter(inne)n der *National Library of Canada* gesagt werden. Die kanadische Nationalbibliothek stellte dem Autor einen Arbeitsraum zur Benutzung ihrer einmaligen Sammlung und zum Schreiben der vorliegenden Arbeit zur Verfügung. Besonderer Dank geht an Thérèse Murphy in der Fernleihabteilung, die zahlreiche Bestellungen schnell, effizient und mit zuvorkommender Freundlichkeit bearbeitete. Philipp Stipernitz hat bei der Beschaffung einiger wichtiger Bücher sehr geholfen. Schließlich soll an dieser Stelle noch den stets hilfsbereiten Mitarbeiter(inne)n der Bibliothek des kanadischen Außenministeriums gedankt werden, die halfen, ihre guten Bestände voll auszuschöpfen.

Drei ehemalige kanadische Beamte im Ruhestand - John R. Baldwin, Arthur R. Menzies und der inzwischen verstorbene John W. Pickersgill - nahmen sich freundlicherweise die Zeit, Fragen des Autors nach dem, "was nicht in den Akten steht", geduldig zu beantworten. In allen Fällen hat dies sehr geholfen und vieles veranschaulicht.

Zur Finanzierung dieser Dissertation sei an dieser Stelle dem *John F. Kennedy Institut für Nordamerikastudien* in Berlin für ein anfängliches zweimonatiges Forschungsstipendium gedankt, was eine umfangreiche Literatursichtung ermöglichte. Später war der Autor unter den Glücklichen, die einen *Government of Canada Award* erhielten. So konnte ein guter Teil der Forschung in Kanada frei von finanziellen Sorgen angangen werden, wofür der kanadischen Regierung ein ganz besonderer Dank ausgesprochen sei.

Im Manuskriptstadium wurde diese Arbeit vollständig oder in Teilen gelesen von Anke Bösel, M.A. (vormals Amerikanistische Sektion, Abteilung für Englische Sprache, Universität zu Köln), Dr. Marc Frey (Anglo-Amerikanisches Institut, Universität zu Köln), Dr. Elisabeth von Urach (Stuttgart) sowie von Joachim Hamm (Tübingen) und Vera Naumann, M.A. (Eckweiler). Die Verantwortung für Befolgen oder Ignorieren ihrer Korrekturen, Verbesserungs- und Änderungsvorschläge liegt selbstverständlich alleine bei dem Autor. Elisabeth von Urach verstarb, kurz nachdem sie das letzte Kapitel dieser Arbeit wie immer zügig und mit großer Sorgfalt gelesen hatte. Diese Arbeit sei ihrem Andenken als ein selten großzügiger und warmherziger Mensch gewidmet. Zu guter Letzt: Ohne die Unterstützung und Hilfe von Pierrette Landry, M.A., Ph.D., seiner Familie und seiner Freunde wäre der Autor nicht imstande gewesen, diese Arbeit zu beenden.

EINLEITUNG

Diese Arbeit untersucht die kanadische Beteiligung an der Gründung der Vereinten Nationen (*United Nations Organization* - UNO) im Zweiten Weltkrieg. Dabei stehen zwei ineinander verwobene Themenstränge im Mittelpunkt. Erstens wird Kanadas Verhältnis zu den Großmächten in der Kriegsallianz gegen die Achsenmächte analysiert, wie es sich in der Planung für eine neue Weltorganisation manifestierte. Außerdem wird nachgezeichnet, welche Überlegungen dabei für das Nachkriegsverhältnis zwischen Großmächten und kleineren Mächten angestellt wurden. Zweitens wird dargestellt, wie Kanada im Zweiten Weltkrieg begann, nach einer neuen Rolle in der Weltpolitik und in einer Weltorganisation zu suchen. Beide Themenkomplexe werden eingebettet in den historischen Prozess der allmählichen Lockerung der Bindungen Kanadas an Großbritannien und der gleichzeitigen Knüpfung engerer Beziehungen zu den Vereinigten Staaten.

Welchen innenpolitischen Handlungsspielraum hatte das Dominion bei der Planung einer neuen Weltorganisation? Wieviel Mitsprache erlaubten die Großmächte? Wie weit konnte die kanadische Politik bei der Durchsetzung ihrer Zielvorstellungen gehen, ohne das Projekt einer Weltorganisation, in der alle Großmächte Mitglied sein würden, zu gefährden? Förderten oder behinderten die Beziehungen zum Mutterland und zu den USA im "North Atlantic Triangle" (J. Brebner)¹ die kanadische Politik? Welchen Beitrag konnte eine "Mittelmacht" (wie sich die Kanadier seit den frühen 1940er Jahren gerne nannten) realistischerweise zur Weltsicherheit leisten? Mit solchen Fragen und mit der problematischen Dominanz der Großmächte wurde Ottawa aufgrund seiner Bedeutung in der Kriegsallianz früher als andere Mitglieder der Vereinten Nationen konfrontiert. Auch nach der UNO-Gründung blieb das Verhältnis der Großmächte zu den anderen Mitgliedern bis heute politisch heikel. Eine historische Fallstudie kann helfen, die Ursprünge dieser Spannungen zu verstehen und aus der Analyse zeitgenössischer Lösungsversuche Anregungen für die Bewältigung aktueller Probleme zu gewinnen.

Die Änderung der Haltung zu einer Weltorganisation zwischen 1939 und 1945 ist zentral für das Verständnis der kanadischen Geschichte als erfolgreiche "Emanzipation" von Großbritannien. Die Vereinten Nationen verkörperten erst als Kriegsallianz, dann als Weltorganisation die internationale Staatenwelt, in der Kanada nach seiner Selbstbehauptung im Commonwealth nun eine neue eigene Rolle neben dem "North Atlantic Triangle" zu definieren versuchte. Im Verlauf dieser Suche entstand das Selbstbild als unabhängige, vermittelnde "Mittelmacht", das Ende der 1950er, Anfang der 1960er Jahre

¹ J. B. Brebner: *The North Atlantic Triangle. The Interplay of Canada, the United States and Great Britain.* Toronto/New Haven ¹1945 (Neudruck 1966). Vgl. L. R. Aronsen/B. J. C. McKercher (Hg): *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902 - 1956.* Toronto/Buffalo/London 1996; L. R. Aronsen/M. Kitchen: *The Origins of the Cold War in Comparative Perspective: American, British and Canadian Relations with the Soviet Union, 1941 - 1948.* London 1988; sowie die Analyse des Kontexts für die Entstehung des Konzeptes "North Atlantic Triangle" in C. Berger: *The Writing of Canadian History. Aspects of English-Canadian Historical Writing Since 1900.* Toronto/Buffalo/London ²1993, 172f. Hector Mackenzie hat in seiner Besprechung von McKercher/Aronsen daran erinnert, dass das Konzept des "nordatlantischen Dreiecks" eine rein kanadische Erfindung ist, dass sich die angloamerikanische Historiographie aber nur für die "special relationship" zwischen den USA und Großbritannien interessiert: "The North Atlantic Triangle is a peculiar geometrical form, apparently visible from only one of its vertices". Siehe H. M. Mackenzie: "Review of *The North Atlantic Triangle in a Changing World: Anglo-American-Canadian Relations, 1902 - 1956* ..." in *Journal of Imperial and Commonwealth History* (JICH) 25-3 (1997a), 524ff.

durch die Vorstellung eines internationalen "peacekeepers" ergänzt werden sollte. Selten ist die langfristige Wandlung der kanadischen Selbstwahrnehmung, welche die Entwicklung von einer "Kolonie" über ein "Dominion" hin zu einer unabhängigen "Nation" begleitete, besser eingefangen worden als in dem Buchtitel *Empire to Umpire* von Granatstein und Hillmer.² In der vorliegenden Arbeit geht es somit auch darum, zu untersuchen, warum und wie sich das neue Selbstbild entwickelte und welche Konsequenzen es für die kanadische Rolle während der UNO-Gründung hatte.

Die kanadische Sicherheitspolitik während der Gründungsphase der Vereinten Nationen muss in den Kontext der Völkerbundpolitik und der Entwicklungen im Commonwealth in der Zwischenkriegszeit eingeordnet werden. Die kanadische Völkerbundpolitik verfolgte zwei grundsätzliche Ziele. Erstens versuchte Kanada, die Satzungsverpflichtungen der "kollektiven Sicherheit" - besonders Artikel 10 über eine Garantie der politisch-territorialen Integrität aller Mitglieder - abzuschwächen. Zweitens wollte das Dominion seit der eigenständigen Unterschrift unter die Völkerbundsatzung (ein Teil des Versailler Friedensvertrags) seinen von Großbritannien unabhängigen, internationalen Status bestätigt wissen.³ Das Statusproblem war auch für die Entwicklung der Idee eines Commonwealth der Dominien zentral. In der Zwischenkriegszeit waren es vor allem Kanada und Südafrika, welche die Commonwealth-Idee vorantrieben und zentralistischen Vorstellungen des Mutterlandes entschiedenen Widerstand leisteten. Die wesentliche Station war dabei der Balfour-Bericht der Reichskonferenz von 1926 über die freiwillige Assoziation autonomer, souveräner und gleichberechtigter Nationen unter der britischen Krone. Dabei hatte der kanadische Premierminister William Lyon Mackenzie King den Briten geholfen, radikalere Ideen der Iren und Südafrikaner im Zaum zu halten. Die Vorschläge des Balfour-Berichts wurden 1931 im Westminster-Statut verfassungsmäßig verankert, das den Dominien u. a. vollständige Kontrolle über ihre Außenpolitik garantierte.⁴ Ebenso wichtig für die politisch-konstitutionelle Entwicklung Kanadas war der selbständige Kriegseintritt am 10. September 1939, eine Woche nach Großbritanniens Kriegserklärung an Deutschland. Dies markierte einen deutlichen Gegensatz zur Kriegserklärung "für

² J. L. Granatstein/G. N. Hillmer: *Empire to Umpire: Canada and the World to the 1990s*. Toronto 1994, 350f. Die Rolle als überparteilicher Schiedsrichter ("a good umpire") in internationalen Disputen wurde von King in einem Gespräch mit dem kanadischen Diplomaten John D. Kearney als Rezept für erfolgreiche Außenpolitik angepriesen. Siehe Kings Tagebucheintrag, 11.5.1949 in National Archives of Canada (NAC), *Manuscript Group* (MG) 26 J: William Lyon Mackenzie King Papiere, Reihe 13: *Diary* (Mikrofilmausgabe). Zu religiös-kirchlichen Wurzeln des kanadischen "Internationalismus" und "Pazifismus" siehe R. Wright: *A World Mission. Canadian Protestantism and the Quest of a New International Order, 1918 - 1939*. Montréal/Kingston 1991; P. Savard: "*Pax Romana, 1935 - 1962: Une fenêtre étudiante sur le monde*" in *Les cahiers des Dix* 47 (1993), 279-323; T. P. Socknat: *Witness Against War. Pacifism in Canada, 1900 - 1945*. Toronto/Buffalo/London 1987.

³ Siehe dazu D. M. Page: *Canadians and the League of Nations Before the Manchurian Crisis*. Diss. University of Toronto 1972; D. M. Page: "*Canada as the Exponent of North American Idealism*" in *American Review of Canadian Studies* (ARCS) 3-2 (1973), 30-46; D. C. Story: *Canada's Covenant: The Bennett Government, the League of Nations and Collective Security, 1930 - 1935*. Diss. University of Toronto. 1977; R. Veatch: *Canada and the League of Nations*. Toronto 1975 [Diss. Genf 1973]; sowie die Zusammenfassung in H. von Riekhoff: "*Canada and Collective Security*" in D. B. Dewitt/D. Lyton-Brown: *Canada's International Security Policy*. Scarborough, ON 1995, 227-250, 229-33. Die neusten Arbeiten über die Völkerbundpolitik der beiden Pazifikdominien kamen zu positiveren Urteilen als die Darstellungen zur kanadischen Haltung. Dagegen ähnelte laut Pienaar die südafrikanische Haltung zum Völkerbund Ottawas Politik, besonders hinsichtlich Sanktionen. Siehe W. J. Hudson: *Australia and the League of Nations*. Sydney 1980, 186-91; B. S. Bennett: *New Zealand's Moral Foreign Policy, 1935 - 1939: The Promotion of Collective Security Through the League of Nations*. Wellington 1988, 4-7; und S. Pienaar: *South Africa and International Relations Between the Two World Wars: The League of Nations Dimension*. Johannesburg 1987, 31f., 99ff.

⁴ Die unveröffentlichte Standarddarstellung dazu ist G. N. Hillmer: *Anglo-Canadian Relations, 1926 - 1937. A Study of Canada's Role in the Shaping of Commonwealth Policy*. Diss. Cambridge University 1974.

das Empire" durch den englischen König 1914.⁵ Die formalen Bekundungen außenpolitischer Unabhängigkeit eilten der innenpolitischen Realität allerdings voraus, denn die anglokanadische Mehrheit bestand auf Solidarität mit der Kriegserklärung des Mutterlands, im Gegensatz zu den nationalistisch-autonomistischen Bestrebungen in der frankophonen Provinz Québec.

Zwischen 1939 und 1945 änderte sich die kanadische Politik aus dem Bedürfnis heraus, die Fehler des Völkerbunds und des Versailler Systems zu vermeiden. Ottawa unterstützte nun die Idee der "kollektiven Sicherheit", die in einer glaubhaft handlungsfähigen Weltorganisation erneut erprobt werden sollte. Im Zweiten Weltkrieg knüpfte Kanada engere sicherheits-, wirtschafts- und finanzpolitische Beziehungen mit den USA. Meilensteine waren die Ogdensburg-Erklärung vom 18. August 1940 (Gründung des *Permanent Joint Board on Defence*; PJBD) und die Hyde Park-Erklärung vom 20. April 1941, die Kanada indirekt mit dem amerikanischen Leih- und Pachtsystem (*Lend and Lease*) verband. Hatte Ottawa zwischen 1918 und 1939 versucht, mit dem Hinweis auf seine nordamerikanische Geographie der britischen Dominanz im Commonwealth entgegenzuwirken, so war dem Dominion nun daran gelegen, über seine aktive Beteiligung an der Gründung neuer internationaler Organisationen der amerikanischen Übermacht multilateral entgegenzuwirken. Die aktive Beteiligung an der Gründung der Vereinten Nationen führte dazu, dass Ottawa sich in hohem Maße mit der UNO identifizierte.

Bis Herbst 1941 betrachtete sich Kanada als wichtigsten Verbündeten Großbritanniens und Vermittler (oder "Übersetzer") zwischen den Vereinigten Staaten und dem Mutterland. Nach dem Kriegseintritt der USA im Dezember 1941 war Kanada mit einem Mal nur noch ein - wenn auch wichtiges - Mitglied der neuen Allianz der Vereinten Nationen unter der Kontrolle der beiden englischsprachigen Großmächte. Das Dominion war mit dieser Relegation in das zweite Glied der Allianz unzufrieden. Ottawa entwickelte zwei außenpolitische Strategien - die Verwendung der Doktrinen der "Mittelmacht" und der "funktionalen Repräsentation" -, um seine Ansprüche auf Mitsprache in nicht-militärischen Bereichen der Allianz und bei der Planung für eine neue Weltorganisation durchzusetzen. Die "Mittelmacht"-Doktrin anerkannte, dass die Großmächte für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit unentbehrlich waren. Wenn diese aber erwarteten, dass die wichtigeren Mitglieder der Vereinten Nationen ebenso wesentlich zur Erhaltung des Nachkriegsfriedens beitragen würden, dann müssten sie diesen "Mittelmächten" - allen voran Kanada - Mitsprache und Vertretung in den zentralen Organen einer neuen Weltorganisation einräumen. Im Völkerbund waren nach dem Prinzip der absoluten Staatengleichheit alle Mitglieder in allen Organen und Ausschüssen vertreten gewesen. Dies hatte häufig zu einer sicherheitspolitischen Handlungsunfähigkeit geführt und konnte daher kein Vorbild für eine neue Weltorganisation sein. Vor diesem Hintergrund begann Ottawa nach der Logik des "Mittelmacht-Denkens" das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" zu propagieren. Demnach sollten in internationalen Ausschüssen und Organen nur diejenigen Staaten vertreten sein, die einen wesentlichen wirtschaftlichen oder militärischen Beitrag in dem betreffenden Feld der Weltpolitik (wie Zivilluftfahrt, Währungssystem oder Ernährungswirtschaft) leisteten. Dadurch

⁵ N. Mansergh: *Survey of British Commonwealth Affairs*. 2 Bände. London/New York/Toronto. Bd. II: *Problems of Wartime Co-operation and Post-War Change, 1939 - 1952*. 1958, 3. Eine britische Sichtweise der Commonwealth-Beziehungen im Zweiten Weltkrieg gibt die unveröffentlichte Arbeit von E. J. Adams: *Commonwealth Collaboration in Foreign Affairs, 1939 - 1947: The British Perspective*. Diss. University of Leeds 1981, hier bes. Kap. 1 (1930er Jahre).

würde die Entscheidungsfindung durch beschränkte Repräsentation vereinfacht, die Entscheidungsträger würden in die Pflicht genommen, und es würde gewährleistet, dass Beschlüsse des entsprechenden Gremiums nachdrücklich umgesetzt werden könnten.

Nach der Atlantik Charta vom 14. August 1941 und der Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942 versprachen die vier Großmächte in Moskau am 30. Oktober 1943 die Gründung einer neuen Weltorganisation "at the earliest practicable date". Ottawa war weder über die amerikanischen noch die sowjetischen Überlegungen zur Weltsicherheit ausreichend informiert und hatte sich darauf beschränkt, britische Papiere und Vorstellungen zu kommentieren. Die Großmachtdiskussionen über eine neue Weltorganisation in Dumbarton Oaks (21. August - 7. Oktober 1944) korrigierten diese Einseitigkeit bis zu einem gewissen Grad, wobei Großbritannien die Dominien über die Gespräche auf dem Laufenden hielt. Die "Großen Drei" - die USA, Großbritannien und die Sowjetunion - allerdings wollten Struktur und Machtverteilung in der neuen Weltorganisation alleine festlegen. Die kanadische Regierung beschwerte sich über diese Ausschließlichkeit in einem Memorandum an die Großmächte Mitte Januar 1945 und drängte - wenn auch vergeblich - auf mehr Beteiligung und Mitsprache der "Mittelmächte".

Die *United Nations Conference on International Organization* (UNCIO) in San Francisco (24. April - 26. Juni 1945) beschnitt die Großmachtdominanz etwas. Kanada war mit seinen Änderungsvorschlägen zum Chartaentwurf von Dumbarton Oaks erfolgreicher als viele andere Teilnehmer. Beispiele dafür waren etwa einige der wichtigen Bestimmungen über die Repräsentation nicht-permanenter Mitglieder im Sicherheitsrat. San Francisco machte den Kanadiern jedoch auch klar, dass ihrem Einfluss Grenzen gesetzt waren. Der weit reichende Anwendungsbereich des Sicherheitsratsvetos der Großmächte musste akzeptiert werden. Die einzige Konzession in diesem Zusammenhang war eine selbstbeschränkende Großmachterklärung, dass das Veto nur selten und mit gutem Grund gebraucht würde. Die Ratifikationsdebatte im Unterhaus im Herbst 1945 zeigte schließlich, dass Kanada die San Francisco-Charta trotz solcher Kompromisse akzeptierte. Dies war ein deutlicher Gegensatz zum Jahr 1919, in dem die kanadische Regierung ihre Kampagne zur Schwächung von Artikel 10 der Völkerbundssatzung begonnen hatte.

Zum Verständnis von Ottawas Haltung gegenüber einer neuen Weltorganisation ist abschließend ein innenpolitischer Exkurs über das sog. "(Übersee)Wehrpflicht"-Problem nötig, das Verpflichtungen zu einem möglichen sicherheitspolitischen Einsatz kanadischer Truppen betraf. Die Debatte über die Einführung der allgemeinen Überseewehrpflicht (*conscription*) hatte 1917 vehementen Widerstand in Québec, das seit der Erfahrung des Burenkriegs 1899/1900 nur für die Interessen Kanadas, nicht aber für die des britischen Empire kämpfen wollte⁶, hervorgerufen, zu einer Kabinettskrise der konservativen Robert Borden-Regierung und zur Bildung einer nationalen liberal-konservativen Unionsregierung

⁶ Diese in Québec vorherrschende Meinung war wesentlich von dem liberalen Nationalisten und Gründer der einflussreichen Zeitung LE DEVOIR, Henri Bourassa, entwickelt worden. Er war gegen eine Beteiligung am Burenkrieg auf britischer Seite gewesen, mit der Begründung, (Französisch-)Kanada solle keine Kriege für das Empire führen: "Bourassa ... feared the establishment of a precedent for automatic Canadian engagement in all subsequent British wars". Vielmehr sollte kanadische Außen- und Verteidigungspolitik auf rein kanadischen, nicht auf britischen Interessen beruhen. Diese Haltung lag auch 1917 und 1942/1944 dem Québecer Widerstand gegen Überseewehrpflicht zugrunde. Siehe J. Levitt: "Henri Bourassa: The Catholic Social Order and Canada's Mission" in F. Dumont/J. Hamelin/F. Harvey/J.-P. Montminy (Hg): *Idéologies au Canada français, 1900 - 1929*. Québec 1973, 193-222, 215 (Zitat); M. P. O'Connell: *Henri Bourassa and Canadian Nationalism*. Diss. University of Toronto 1954, Kap. 3.

geführt. Die liberale Partei war über die Wehrpflichtfrage gespalten, wobei King und Parteiführer Sir Wilfrid Laurier auf der Seite der Québecer Abgeordneten gegen die Überseewehrpflicht, die englischsprachige Mehrheit aber für eine Unterstützung der nach der Wahl vom Oktober 1917 gebildeten Unionsregierung waren. Die Einführung und Umsetzung des *Military Service Act* durch die Unionsregierung kam allerdings zu spät, um die Mehrheit der neuen Rekruten rechtzeitig an die europäische Front zu schicken.

1939 versprach King Québecern wegen dieser besonders für die liberale Partei prekären Frage, dass seine Regierung im Krieg keine obligatorische Überseewehrpflicht einführen würde. Dies trug wesentlich dazu bei, die Opposition der "anti-imperialistisch" eingestellten frankophonen Kanadier zu einem Kriegseintritt zu neutralisieren. Nach der französischen Kapitulation im Juni 1940 verabschiedete die liberale Parlamentsmehrheit den *National Resources Mobilization Act* (NRMA), der die obligatorische Wehrpflicht einführte, die allerdings auf Heimatverteidigung beschränkt blieb. Anfang 1942 sah King dann aus innen- und allianzpolitischen Gründen die Notwendigkeit zur Einführung der obligatorischen Überseewehrpflicht und ließ im April ein landesweites "Plebiszit" abhalten (die sog. "erste Wehrpflichtkrise"), um seine Regierung des 1939er Versprechens zu entheben. Englischkanada stimmte der neuen Regierungsposition überwiegend zu, Québec dagegen lehnte sie zu über 70 % ab. Nichtsdestoweniger nahm King das Ergebnis des Plebiszits zum Anlass, das Québec gegebene politische Versprechen über den freiwilligen Überseeinsatz von Rekruten zu brechen und führte eine entsprechende Modifikation des NRMA ein. Der Premierminister machte jedoch von dieser neuen Ermächtigung bis Ende 1944 keinen Gebrauch, als von militärischer Seite wegen eines akuten Mangels an Soldaten erheblicher Druck zur Einführung der bindenden Überseewehrpflicht ausgeübt wurde (die "zweite Wehrpflichtkrise"). Dies führte im Herbst u. a. zur Entlassung von Verteidigungsminister J. L. Ralston, der sich für eine obligatorische Überseewehrpflicht aussprach. Sein Nachfolger, der ehemalige Oberkommandeur der kanadischen Überseestreitkräfte in Großbritannien (1939 - 1943), Generalleutnant Andrew G. L. McNaughton, versuchte vergeblich, die "freiwillige" Überseewehrpflicht weiterzuführen. Schließlich wurden unter dem neuen Überseewehrpflichtsystem 16.000 Soldaten nach Europa geschickt, die jedoch wie 1918 die Front oft erst kurz vor Kriegsende erreichten. Nach der deutschen Kapitulation Anfang Mai 1945 entschied die kanadische Regierung aus verschiedenen Gründen, sich in nur geringem Maße am Pazifikkrieg zu beteiligen, wobei die letztlich nie zum Einsatz gekommene *Canadian Army Pacific Force* (CAFP) auf reiner Freiwilligenbasis eingerichtet werden sollte. Das Wehrpflichtproblem und die autonomistisch-nationalistisch ausgerichtete öffentliche Meinung in Québec machten die King-Regierung gegenüber automatischen militärischen Verpflichtungen zum sicherheitspolitischen Einsatz kanadischer Truppen für eine Weltorganisation somit äußerst vorsichtig.⁷

Forschungsstand

In der Reihe *Canada in World Affairs* erschienen die zeitgenössischen Außenpolitikanalysen des *Canadian Institute of International Affairs* (CIIA) von Soward 1941 und 1950, Dawson 1950,

⁷ Zum Hintergrund des Wehrpflichtproblems zwischen 1917 und 1939/1945 siehe J. L. Granatstein/J. M. Hitsman: *Broken Promises. A History of Conscription in Canada*. Toronto 1977 *passim*.

Lingard/Trotter 1950, die auf zwei Vorläuferstudien von MacKay/Rogers 1938 und Scott 1938 beruhten. Eine Überblicksdarstellung der kanadischen Politik in den Vereinten Nationen wurde 1956 von Soward/McInnis veröffentlicht. Alle diese CIIA-Bände sind ereignisgeschichtliche, faktenorientierte Darstellungen. Sie sind ungleich in ihrer Behandlung der öffentlichen Meinung, wobei die früheren Studien ausführlicher als die späteren sind. Insgesamt ist eine Konzentration auf Parlamentsdebatten zu bemerken, andere Bereiche der öffentlichen Diskussion sind unterrepräsentiert.⁸ Die CIIA-Studien standen der Regierungspolitik in der Regel positiv gegenüber,⁹ was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass die Verfasser oft enge Kontakte zum Außenministerium unterhielten.¹⁰ So war etwa Robert A. MacKay, ein bekannter Politologe an der *Dalhousie University* in Halifax, zwischen 1943 und 1946 ein Mitarbeiter (*Special Wartime Assistant*) des Staatssekretärs (*Under-Secretary of State for External Affairs*; USSEA) und kehrte bereits 1947 als Leiter der Commonwealth-Abteilung in das *Department of External Affairs* (DEA) zurück. Frederic H. Soward war zwischen 1943 und 1946 ebenfalls ein Mitarbeiter des Staatssekretärs und arbeitete danach immer wieder für das Außenministerium. Ende der 1940er, Anfang der 1950er Jahre verfasste er eine historische Studie über die Nachkriegsaußenpolitik auf der Basis unveröffentlichter offizieller Dokumente als Teil eines ersten internen "policy review".¹¹

Die spätere Forschung zur politischen Geschichte Kanadas zwischen 1939 und 1945¹² hat sich auf die Rolle der Bundesbürokratie konzentriert. Hervorzuheben ist die Kollektivbiographie der *Civil Service Mandarins* von Jack L. Granatstein über die "Ära der Liberalen" zwischen 1935 und 1957, die

⁸ F. R. Scott: *Canada Today. A Study of Her National Interests and National Policy*. London/Toronto/New York 1938; R. A. MacKay/E. B. Rogers: *Canada Looks Abroad*. London/Toronto/New York 1938; F. H. Soward et al.: *Canada in World Affairs I. The Pre-War Years*. London/Toronto/New York 1941; R. M. Dawson: *Canada in World Affairs II: Two Years of War, 1939 - 1941*. London/Toronto/New York 1943; C. C. Lingard/R. G. Trotter: *Canada in World Affairs III: September 1941 to May 1944*. Toronto 1950; F. H. Soward: *Canada in World Affairs IV: From Normandy to Paris, 1944 - 1946*. Toronto/London/New York 1950; E. W. McInnis/F. H. Soward: *Canada and the United Nations*. New York/Toronto (Carnegie Endowment for International Peace: National Studies on International Organization) 1956.

⁹ Eine der wenigen Ausnahmen ist Sowards Kritik an der Völkerbundpolitik (Soward et al. 1941, 39f., 163f.).

¹⁰ Das Außenministerium unterstützte etwa die Vorbereitung von Dawsons Band, indem es seine Bibliothek und internes Material zur Verfügung stellte. Das Manuskript wurde *External Affairs* vorgelegt, seine Kommentare wurden berücksichtigt, ohne dass allerdings ein "Veto" ausgeübt worden wäre. Siehe John W. Holmes (Sekretär des CIIA) an L. B. Pearson (Unterstaatssekretär), 19.5.1942, mit beiliegendem Manuskript der ersten 6 Kapitel Dawsons; Pearson an Holmes, 6.6.; E. M. Reid (zweiter Sekretär) an Holmes, 25.6., mit beiliegendem Memorandum "Comments on Canada in World Affairs" von Reid mit handschriftlichen Marginalien H. L. Keenleysides (Unterstaatssekretär), 25.6. in NAC, *Record Group* (RG) 25: *Records of the Department of External Affairs* (DEA), Reihe A3b: *Central Registry* ("40"-series), Vol. 3268, File 6328-40, Teil I. Vgl. A. I. Inglis: "The Institute and the Department" in IJ 33-1 (1977/78), 88-103.

¹¹ E. Benjamin Rogers wechselte von der Position als nationaler Sekretär des CIIA 1937/1938 ins Außenministerium, was eine erfolgreiche diplomatische Karriere einleitete. Edgar McInnis war 1952 ein Mitglied der kanadischen Delegation zur UNO-Vollversammlung. Siehe *Who's Who in Canada*. XLVIII: 1960 - 1961. Hg: B. M. Greene/G. W. Stratton. Toronto 1960, 874 (Rogers); *Canadian Who's Who*. Bd. IX: 1961 - 1963. Hg: A. L. Tunnell. Toronto 1963, 685 (MacKay). *Canadian Who's Who*. Bd. XII: 1970 - 1972. Hg: A. L. Tunnell. Toronto 1972, 754 (McInnis); F. H. Soward: "Inside a Canadian Triangle: The University, the CIIA and the Department of External Affairs. A Personal Record" in *International Journal* (IJ) 33-1 (1977/78), 66-87.

¹² D. G. Creighton: *The Forked Road: Canada, 1939 - 1957*. Toronto 1976 (Band 18 der Jahrhundert-Reihe); und J. L. Granatstein: *Canada's War. The Politics of the Mackenzie King Government, 1939 - 1945*. Toronto 1975. Zu Kanadas Militärpolitik im Zweiten Weltkrieg siehe die offizielle Darstellung von C. P. Stacey: *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada, 1939 - 1945*. Ottawa 1970; sowie die neueste Monographie von D. J. Bercuson: *Maple Leaf Against the Axis. Canada's Second World War*. Toronto 1995. Die wichtigste deutsche Übersichtsdarstellung zur Kriegszeit ist U. Sautter: *Geschichte Kanadas. Von der europäischen Entdeckung bis zur Gegenwart*. München ²1992, 195-201. Den besten Überblick zum Zweiten Weltkrieg gibt G. L. Weinberg: *A World At Arms. A Global History of World War II*. Cambridge 1994.

den Beitrag führender Beamte - wie etwa des Staatssekretärs im Außenministerium, Norman A. Robertson, oder dessen Mitarbeiters Hume H. Wrong - zur Formulierung der kanadischen Politik bei der Gründung der Vereinten Nationen unterstrich.¹³ Ein weiterer Diplomat - Lester B. "Mike" Pearson (1945 Botschafter in Washington, 1946 Staatssekretär in Ottawa, 1948 Außenminister, 1963 bis 1968 Premierminister) - war als "Verkörperung" der kanadischen Politik Gegenstand der biographischen Untersuchungen von John R. English und Peter Gellman. In beiden Fällen wurde die zunehmende, wenn auch nur teilweise Enttäuschung Pearsons über die Vereinten Nationen nach einer bis etwa Mitte 1945 andauernden Anfangsbegeisterung paradigmatisch nachgezeichnet.¹⁴ Die öffentliche Meinung ist in Studien zur kanadischen Außenpolitik weitgehend vernachlässigt worden¹⁵, was angesichts der zentralen Bedeutung Québécois erstaunlich ist. Erst die aktuelle Forschung hat einzelnen Aspekten wie der engen Beziehung zwischen der Beamtenschaft in Ottawa, führenden Akademikern und Journalisten ihre Aufmerksamkeit zugewandt.¹⁶

In der Forschung gab es bisher kaum Kontroversen über die Bewertung der kanadischen Politik während der Gründungsphase der Vereinten Nationen. Soward etwa fand wenig an der offiziellen Haltung auszusetzen und beschrieb die kanadische Politik als vorsichtig, zurückhaltend und dem allgemeinen Trend in der Öffentlichkeit folgend.¹⁷ Hitzige Auseinandersetzungen wurden allerdings über die zunehmend engeren Beziehungen zu den Vereinigten Staaten seit Ende der 1930er Jahre und über die Frage des internationalen Status des Dominion geführt. Die liberale Regierung William Lyon

¹³ J. L. Granatstein: *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935 - 1957*. Toronto 1982, 132f.; vgl. J. L. Granatstein: *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft, 1929 - 1968*. [Ottawa] 1981, 146-59; Granatstein/Hillmer 1994, 166; J. F. Hilliker: *Canada's Department of External Affairs*. 2 Bände. Montréal/Kingston et al. Bd. I: *The Early Years, 1909 - 1946*. 1990, 304-7. Doug Owrans untersuchte das Verhältnis zwischen Intellektuellen und dem Staat und erweiterte den Forschungshorizont von einer Konzentration auf Schlüsselfiguren der Ottawaer Bürokratie auf einen Austausch von zentralen Ideen mit der akademisch-politischen Elite. Owrans Arbeit ist wichtig für den ideengeschichtlichen Hintergrund der Bundesbürokratie, konzentriert sich aber auf innenpolitische Aspekte. Siehe D. Owrans: *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900 - 1945*. Toronto 1986, Kap. 10 und 11.

¹⁴ J. R. English: *The Life of Lester Pearson*. 2 Bände. Toronto. Bd. I: *Shadow of Heaven, 1897 - 1948*. 1989, 260ff., 273-90; Bd. II: *The Worldly Years, 1949 - 1972*. 1992; P. Gellman: *Lester B. Pearson, Canadian Foreign Policy and the Quest for World Order*. Diss. University of Virginia, Charlottesville 1987; P. Gellman: *"Lester B. Pearson, Collective Security and the World Order Tradition in Canadian Foreign Policy"* in *IJ* 44-1 (1988/89), 68-101.

¹⁵ Ausnahmen sind G. Bergéron: *"Le Canada français: Du provincialisme à l'internationalisme"* in H. L. Keenleyside et al. (Hg): *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*. Durham, NC 1960, 99-130; und die Untersuchungen zu einem wichtigen Chefredakteur, John W. Diefenbaker: R. Cook: *"John W. Diefenbaker: Conservative Progressive"* in *Canadian Historical Association (CHA), Annual Report 1961*, 75-85; R. Cook: *The Politics of J. W. Diefenbaker and the Free Press*. Toronto 1963, 260-83; M. S. Donnelly: *Diefenbaker of the Free Press*. Toronto 1968. Zu den Trends der Québécois Meinung siehe J. I. Gow: *The Opinions of French Canadians in Québec on the Problems of War and Peace, 1945 - 1960*. Diss. Université Laval, Québec 1969, 134f., 140f.; J. I. Gow: *"Les Québécois, la guerre et la paix, 1945 - 1960"* in J. - Y. Gravel (Hg): *Le Québec et la guerre*. Montréal 1972, 133-67. Die Haltung der einflussreichen Zeitung *LE DEVOIR* analysierte M. Ferland: *"Les éditoriaux du Devoir et le thème de l'autonomie"* in F. Dumont/J. Hamelin/J.-P. Montminy (Hg): *Idéologies au Canada français, 1940 - 1976*. 3 Bände. Québec. Bd. I: *La presse - La littérature*. 1981, 101-160, bes. 101-7. Zum Verhältnis von Öffentlichkeit und Außenministerium siehe R. S. Bothwell/J. R. English: *"The View From Inside Out: Canadian Diplomats and Their Public"* in *IJ* 39-1 (1983/84), 47-67. Einen guten Einstieg in die zeitgenössische Literatur bietet die Bibliographie von E. C. Astbury: *Canada and the Second World War: The Home Front and War Aims*. A Bibliography. Montréal 1991.

¹⁶ Einen knappen mediengeschichtlichen Überblick gibt P. Desbarats: *Guide to Canadian News Media*. Toronto 1990, 1-24, bes. 19f. Siehe weiter speziell die Arbeit von Owrans sowie P. H. Brennan: *Reporting the Nation's Business. Press-Government Relations During the Liberal Years, 1935 - 1957*. Toronto/Buffalo/London 1994, bes. Kap. 6 und 7; A. Levine: *Scrum Wars. The Prime Ministers and the Media*. Toronto 1993. Zur Pressezensur siehe jetzt die veröffentlichte Dissertation von C. Beauregard: *Guerre et censure au Canada, 1939 - 1945*. Sillery 1998, bes. Kap. 2.

¹⁷ McInnis/Soward 1956, Kap. 1.

Mackenzie Kings wurde oft beschuldigt, Kanada an die Vereinigten Staaten "verkauft" zu haben. Die traditionell-konservative Kritik beklagte dabei, dass die Bindungen an das Mutterland zum Nachteil Kanadas immer weiter gelockert worden seien. Nationalistische und links-progressive Autoren dagegen lamentierten, dass sich das Dominion in die Arme der Amerikaner geworfen habe, ohne die Möglichkeit zu einer unabhängigeren, auf Eigeninteressen beruhenden Außenpolitik genützt zu haben. Diese "Dependenztheoretiker" betonten, dass Kanada seit dem Zweiten Weltkrieg vom Status eines britischen Dominion in die amerikanische Abhängigkeit übergegangen sei, anstatt eine ausgewogenere, unabhängige Außenpolitik zu verfolgen.¹⁸ Regierungsfreundliche Autoren jedoch waren der Ansicht, dass das Problem des internationalen Status während des Kriegs gelöst worden sei. Aufgrund seiner Bedeutung als wichtiger Nahrungsmittel- und Rüstungsproduzent für die Vereinten Nationen sei Kanada in die Position einer einflussreichen "Mittelmacht" aufgestiegen, der die Großmächte immer mehr Beachtung schenkten und Mitsprache in den Vereinten Nationen zugestanden.¹⁹

Eng verbunden mit der Kontroverse über den internationalen Status war die sog. "Whig"-Interpretation.²⁰ Sie unterstrich den langsamen Prozess der außenpolitischen "Emanzipation" Kanadas von Großbritannien analog zum Erreichen der inneren Selbstbestimmung, vernachlässigte aber die Problematik der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten. Ein langsamer erfolgreicher Emanzipationsprozess musste die zitierten Extreme der traditionell-konservativen, links-progressiven und nationalistischen Vorstellungen vermeiden. Die vorsichtige Außenpolitik Mackenzie Kings wurde deshalb eng mit der "Whig"-Interpretation in Verbindung gebracht, was Historiker lange dazu verleitete, politische Gegenentwürfe von Zeitgenossen in Bausch und Bogen abzuqualifizieren.

In neueren Überblicksdarstellungen zur kanadischen Außenpolitik wurden über die Beteiligung an der Gründung der Vereinten Nationen zumeist nur wenige Bemerkungen anlässlich der San Francisco-Konferenz gemacht. Staceys zweibändige Darstellung blieb deskriptiv und nüchtern, ohne

¹⁸ Der Sammelbegriff "Dependenztheoretiker" wird hier vorgeschlagen, weil alle zitierten Autoren eine Grundannahme teilen, nämlich, dass Kanada während des Zweiten Weltkrieges politisch von der britischen Abhängigkeit in die amerikanische überzugehen begann. Eine traditionell-konservative Version ist Creighton 1976, Kap. 8 und Kap. 9. Eine links-progressive Version ist J. Levitt: *A Vision Beyond Reach. A Century of Images of Canadian Destiny*. Ottawa 1982, IV; K. W. McNaught: *"From Colony to Satellite"* in S. Clarkson (Hg): *An Independent Foreign Policy for Canada?* Toronto/Montréal 1968, 173-83. Eine nüchterne Betrachtung gibt J. L. Granatstein: *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States*. Toronto/Buffalo/London (The 1988 Joanne Goodman Lectures) 1989, 61f.

¹⁹ Vgl. die regierungsfreundliche Interpretation in Lingard/Trotter 1950, 264f., 268f.; Soward 1950, 124, 167. Siehe weiterhin die Bemerkungen zur "Status"-Kontroverse in D. Stairs: *"Will and Circumstance and the Postwar Study of Canada's Foreign Policy"* in *IJ 50-1* (1994/95), 9-39, 12ff.; M. Molot: *"Where Do We, Should We, or Can We Sit? A Review of Canadian Foreign Policy Literature"* in *International Journal of Canadian Studies* 1-2 (1990), 1-20; A. F. Cooper: *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions*. Scarborough, ON 1997, 6-21. Ein weiteres Beispiel für die klassische Exposition dieser "liberal-internationalistischen" Interpretation ist die Einleitung in R. M. Dawson (Hg): *The Development of Dominion Status, 1900 - 1936*. London ¹1937/²1965, bes. 131f. Gwendolyn Carter schließlich beobachtete nach dem "Erwachsenwerden" der Dominien in der Zwischenkriegszeit im Völkerbund den Aufstieg Kanadas und Australiens während des Zweiten Weltkriegs in die "position of 'middle powers' ... as the just recognition that their contributions in the war had only been a little less than those of the Great Powers. All [Dominions] took an active share in shaping the formal structure of the United Nations". Siehe G. M. Carter: *The British Commonwealth and International Security. The Role of the Dominions, 1919 - 1939*. Toronto 1947 (Neudruck Westport, CT 1971), 315f. King war mit dieser Darstellung der kanadischen Völkerbundpolitik einverstanden und erwog 1949 im Zusammenhang mit der Vorbereitung seiner geplanten Memoiren, Carter als Mitarbeiterin zu gewinnen. Siehe Kings Tagebucheinträge, 7.3.1947, 185; 26.9.1949; 10.11.1949; 21.11.1949 in NAC, MG 26 J 13.

²⁰ K. W. McNaught: *"Canadian Foreign Policy and the Whig Interpretation"* in *CHA, Historical Papers* 1957, 43-55, 44f.; vgl. T. Copp: *"The Whig Interpretation of Canadian History"* in *Canadian Dimension* 6-1 (1969), 23ff., 33. Ein frühes Beispiel für eine solche Interpretation des vorliegenden Themas ist W. M. Lindgren: *Canada, the League of Nations and the U.N.O.* Magisterarbeit University of British Columbia, Vancouver 1946, 143-53.

wesentliche Kritik an der Regierungspolitik. Denis Smith erwähnte die UNO-Gründung in seiner Studie *Diplomacy of Fear* praktisch überhaupt nicht, obwohl die San Francisco-Konferenz eine wichtige Station in der Entwicklung des "Kalten Kriegs" markierte. Granatstein und Hillmer kamen zu dem Schluss, dass die kanadische Politik wenig erfolgreich gewesen war und dass der anfängliche Idealismus in *External Affairs* angesichts der sowjetischen Obstruktionspolitik eine merkliche Dämpfung erfahren hatte.²¹ Mehr Interesse an der Politik während der Gründungsphase der Vereinten Nationen ließ die Standarddarstellung zur Außenpolitik zwischen 1942 und 1957, das zweibändige Werk *The Shaping of Peace* (1979/1982) des ehemaligen Diplomaten John W. Holmes, erkennen. Diese teilweise autobiographische Studie drückte unverhohlenen Bewunderung für ehemalige Kollegen aus, oft zu Ungunsten der Politiker. Holmes' Studie beruhte aber auch auf Archivforschung und kam zu vergleichsweise ausgewogenen Urteilen über Erfolge, Misserfolge und den internationalen Kontext der kanadischen Politik. Die Unterstützung der neuen Weltorganisation war aus Holmes' Sicht für das Dominion geradezu unvermeidlich. Abgesehen von seiner bürokratiefreundlichen Tendenz ist zu bemerken, dass Holmes keine vollständigen Verweise auf Archivbestände gab und sich bei Quellenangaben auf Verfasser und Datum beschränkte.²² Die grundlegenden Arbeiten in James Eayrs' Minireihe *In Defence of Canada* über das Verhältnis von Verteidigungs-, Sicherheits- und Außenpolitik schließlich waren zu sehr auf die Quellen fixiert, so dass die Analyse häufig auf der Strecke blieb. Der hier relevante Band erschien 1972, enthielt aber ebenfalls keine vollständigen Quellenverweise, was auf Schwierigkeiten mit dem Außenministerium über die Akteneinsicht zurückzuführen war.²³

Spezialuntersuchungen zum Thema der vorliegenden Arbeit sind oft unveröffentlicht geblieben. 1957 stellte Douglas Anglin eine Dissertation fertig, in der wichtige Elemente der kanadischen Politik gegenüber internationalen Organisationen wie etwa das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" auf der Basis der damals zugänglichen offiziellen Quellen detailliert betrachtet wurden. Obwohl Anglin ein häufiges Scheitern der kanadischen Politik notierte, beschrieb er diese doch zustimmend als geleitet von "enlightened ... self-interest". Zwei gute Magisterarbeiten gaben Mitte der 1970er Jahre im Gegensatz zu Holmes und Eayrs vollständige Quellenverweise auf die Akten des Außenministeriums. John C. Anderson unterstrich Kings beständig skeptische Haltung gegenüber "kollektiver Sicherheit" und seine Befürwortung einer neutralen, diplomatisch-vermittelnden Weltorganisation. John R. Merrick

²¹ C. P. Stacey: *Canada and the Age of Conflict. A History of Canadian External Policies*. 2 Bände. Toronto/London/Bufalo. Bd. I: 1867 - 1921. 1977. Bd. II: 1921 - 1948: The Mackenzie King Era. 1981, 366, 378-85; D. Smith: *Diplomacy of Fear. Canada and the Cold War, 1941 - 1948*. Toronto 1988, 84f.; Granatstein/Hillmer 1994, 181-5.

²² J. W. Holmes: *The Shaping of Peace. Canada and the Search for World Order, 1943 - 1957*. 2 Bände. Toronto/Bufalo/London. Bd. I: < 1943 - 1946 >. 1979, 298, 302f., 308. Bd. II: < 1946 - 1957 >. 1982; vgl. D. J. Barry: *Continuity and Change in Canadian Foreign Policy: From the Pre-War to the Post-War Experience, 1935 - 1957*. Diss. Johns Hopkins University, Washington 1977, Kap. 3; P. M. Boehm: *Towards Principled Influence: An Overview of Canadian Foreign Policy, 1943 - 1948*. Diss. University of Edinburgh 1983 *passim*.

²³ J. G. Eayrs: *In Defence of Canada*. 5 Bände. Toronto. Bd. III: *Peacemaking and Deterrence* 1972, IX-XI; vgl. J. Eayrs: *Diplomacy and Its Discontents*. Toronto 1971, VIII, 37. Zum Problem des Zugangs zu den Akten des Außenministeriums und speziell zum Fall Eayrs siehe die Bemerkungen zweier ehemaliger Mitarbeiter der historischen Abteilung: D. M. Page: *"Unlocking Canada's Diplomatic Record"* in *IJ* 34-2 (1978/79), 251-280; und A. Blanchette: *"Life and Good Times in Historical Division"* in J. F. Hilliker/M. Halloran (Hg): *Diplomatic Documents and Their Users. Proceedings of the Third Conference of Editors of Diplomatic Documents*, Ottawa, 11 - 13 May 1994. Ottawa 1995, 263-7; vgl. die offizielle Darstellung in J. F. Hilliker/D. J. Barry: *Canada's Department of External Affairs*. 2 Bände. Montréal/Kingston et al. Bd. II: *Coming of Age, 1946 - 1968*. 1995, 406f.

beschäftigte sich mit Kanadas Rolle während der Gründungsphase der Vereinten Nationen und sah darin den Beginn einer selbstbewussteren, nationalistischen Außenpolitik. Susan Armstrong-Reids Dissertation befasste sich Anfang der 1980er Jahre auf Aktenbasis mit der kanadischen Politik gegenüber der *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), die ein wichtiger Meilenstein für die Institutionalisierung der Kriegsallianz und damit ein Modellfall für eine Nachkriegsweltorganisation war.²⁴ Harald von Riekhoff arbeitete vor kurzem zwei Grundelemente der kanadischen Sicherheitspolitik heraus: "The first [leitmotiv] was the desire for a strict and thereby effective system of collective security. The second was the interest in securing adequate Canadian representation in any UN enforcement decision in which [Canada] was expected to participate".²⁵ Verschiedene Autoren untersuchten schließlich die kanadische Verwendung der "Mittelmacht"-Idee und kamen zu dem Ergebnis, dass es sich hier um eine politische Doktrin handelte. Analog dazu wurde das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" ebenfalls als außenpolitische Doktrin charakterisiert.²⁶

In den neuesten Studien wird auf die Grenzen der kanadischen Unterstützung für die Vereinten Nationen hingewiesen. 1993 machte Leigh Sarty den Kontext des Kalten Kriegs für Beschränkungen des kanadischen "Internationalismus" verantwortlich. Offizieller "Internationalismus" sollte den Anschein eines größeren Handlungsspielraums auf der Weltbühne erwecken, als dies die Realität der entstehenden bipolaren Allianzstrukturen zuließ: "Strong support for internationalism has perhaps compensated for, but not altered, the fact that Canada's capacity to shape its environment is severely limited". Im Großen und Ganzen hielt sich Sarty damit an seine ältere These der "limits of internationalism" im Zusammenhang mit dem nicht ganz überzeugenden Fallbeispiel für innenpolitische Hemmfaktoren während der Berlin-Krise 1948/1949.²⁷

²⁴ D. G. Anglin: *Canadian Policy Towards International Organizations, 1939 - 1950*. Diss. Phil. Oxford University 1957, 542-53; J. R. Merrick: *Canada and the Origins of the United Nations, 1941 - 1945*. Magisterarbeit Queen's University, Kingston, ON 1974, 197-201; J. C. Anderson: *Mackenzie King and Collective Security: The League of Nations and the United Nations*. Magisterarbeit University of Alberta, Calgary 1977, Kap. 5; S. E. Armstrong-Reid: *Canada's Role in the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1942 - 1947*. Diss. University of Toronto 1981 *passim*.

²⁵ Riekhoff 1995, 233; vgl. T. F. Keating: *Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. Toronto 1993, 47. Siehe dagegen die ausgewogenere Interpretation in D. C. Williams: "International Peacekeeping: Canada's Role" in R. S. Macdonald/G. L. Morris/D. M. Johnston (Hg): *Canadian Perspectives on International Law and Organization*. Toronto 1974, 645-89, 647ff.

²⁶ P. Painchaud: "Middlepowermanship as an Ideology" in J. K. Gordon (Hg): *Canada's Role as a Middle Power*. Papers Given at the Third Annual Banff Conference on World Development, August 1965. Toronto (Contemporary Affairs 35), 29-35, 29f.; R. A. MacKay: "The Canadian Doctrine of the Middle Powers" in H. L. Dyck/H. P. Crosby (Hg): *Empire and Nations. Essays in Honour of Frederic H. Soward*. Toronto 1969, 133-43, 133, 136, 142f.; Armstrong-Reid 1981, Kap. 1, 53, 115f.; A. J. Miller: "The Functional Principle in Canada's External Relations" in *IJ* 35-2 (1979/80), 309-28, 327; vgl. Anglin 1957, 261; und A. J. Miller: *Functionalism and Foreign Policy: An Analysis of Canadian Voting Behaviour in the General Assembly of the United Nations, 1946 - 1966*. Diss. McGill University, Montréal 1970 *passim*.

²⁷ L. E. Sarty: "Sunset Boulevard Revisited? Canadian Internationalism After the Cold War" in *IJ* 48-4 (1993), 749-77, 761 (Zitat); L. E. Sarty: "The Limits of Internationalism: Canada and the Soviet Blockade of Berlin, 1948 - 1949" in J. L. Black/G. N. Hillmer (Hg): *Nearly Neighbours: Canada and the Soviet Union: From the Cold War to Détente and Beyond*. Kingston, ON 1989, 56-74; L. E. Sarty: *The Limits of Internationalism: Canada and the Soviet Blockade of Berlin, 1948 - 1949*. Magisterarbeit Carleton University, Ottawa 1985; L. A. Goldthorp: *Reluctant Internationalism: Canadian Approaches to UNESCO, 1946 - 1987*. Diss. University of Toronto 1991, 2, 9f., 332ff. Siehe weiter H. M. Mackenzie: *The Cold War and the Limits of 'Internationalism' in Canada's Foreign Policy, 1945 - 1949*. North York (York University Center for International and Strategic Studies, Occasional Paper No. 47) 1997b; J. R. English: "A Fine Romance: Canada and the United Nations, 1943 - 1957" in G. Donaghy (Hg): *Canada and the Early Cold War, 1943 - 1957*. Ottawa 1999, 73-89.

In der Memoirenliteratur ist die kanadische Politik während der Gründungsphase und der ersten Jahre der Vereinten Nationen häufig mit der Errichtung der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) in Verbindung gebracht worden. Danach wurde Kanada 1947/1948 durch die weitgehende Paralyse der Vereinten Nationen wegen der sowjetischen Vetos zu einer sicherheitspolitischen Umorientierung in Richtung NATO gezwungen, zumindest für die Zeit bis zum Ausbruch des Korea-Kriegs.²⁸ Ehemalige Beamte und Politiker beschrieben die Dekade zwischen 1945/1947 und 1955/1957 in ihren Memoiren oft verherrlichend als "golden age of Canadian diplomacy" und die NATO-Gründung als "revolution in Canadian foreign policy". Jack Pickersgill, ein enger Mitarbeiter der Premierminister King und Louis St-Laurent, urteilte beispielsweise: "I doubt if a more harmonious partnership ever existed between a Foreign Minister [Pearson] and his Prime Minister [St. Laurent]". Kabinettssekretär Arnold Heeney schrieb über die NATO-Gründung: "Under the leadership of St. Laurent and largely at the instance of Pearson ..., a remarkable revolution had ... been accomplished in Canadian foreign policy". Das jüngste Beispiel für die Interpretation des "goldenen Zeitalters" ist die Autobiographie Arthur Andrews.²⁹ In der Sekundärliteratur wurden diese beiden Interpretationen oft unbesehen übernommen. Die Zeit zwischen 1943 und 1957 war dabei die Ära des "(liberalen) Internationalismus", vor 1947 charakterisiert durch uneingeschränkte Unterstützung für neue internationale Organisationen, nach 1947 ergänzt und modifiziert durch die offiziell proklamierte Enttäuschung über die Vereinten Nationen und die Umorientierung in Richtung NATO.³⁰ Der Hauptvertreter dieser Sichtweise war Escott Reid, der diese Interpretation dahingehend verfeinerte, dass er die Beteiligung an der Gründung neuer internationaler Organisationen - UNO, *Food and Agriculture Organisation* (FAO) oder *International Civil Aviation Organization* (ICAO) etc. - zwischen 1941 und 1949/1951 als "goldenes Zeitalter" bezeichnete, in dessen Spätphase die NATO-"Revolution" erfolgte.³¹

²⁸ Reid präzierte die traditionelle Interpretation der anfänglichen kanadischen Hoffnungen, indem er darauf hinwies, dass schon die San Francisco-Konferenz Anlass zur Skepsis über die Erfolgsaussichten der Vereinten Nationen gegeben hatte. Siehe E. Reid: *On Duty: A Canadian at the Making of the United Nations, 1945 - 1946*. Kent, OH 1983, 24ff.

²⁹ A. D. P. Heeney: *The Things That Are Caesar's. The Memoirs of a Canadian Public Servant*. Hg: B. D. Heeney. Toronto/Buffalo 1972, 96; J. W. Pickersgill: *My Years with Louis St. Laurent. A Political Memoir*. Toronto/Buffalo 1975, 68; G. Ignatieff: *The Making of a Peacemaker. The Memoirs of George Ignatieff*. Toronto 1987, Kap. 8; A. Andrew: *The Rise and Fall of a Middle Power. Canadian Diplomacy from King to Mulroney*. Toronto 1993, XVIIff., 24ff., 29; vgl. F. H. Soward: "On Becoming and Being a Middle Power: The Canadian Experience" in *Pacific Historical Review* 32 (1963), 111-36, 136; P. V. Lyon: "Problems of Canadian Independence" in *IJ* 16 (1960/61), 250-59, 257; J. W. Holmes: "Canadian External Policies Since 1945" in *IJ* 18-2 (1962/63), 137-47.

³⁰ Zum "liberalen Internationalismus" und zur "Desillusionierung" mit der UNO vgl. das Standardwerk von D. B. Dewitt/J. J. Kirton: *Canada as a Principal Power. A Study in Foreign Policy and International Relations*. Toronto 1983, 48-57, 50; und Creighton 1976, Kap. 7; Stacey 1981-II, 376f.; Granatstein/Hillmer 1994, 193; sowie die ebenfalls konventionelle, z. T. fehlerhafte Darstellung in A. Morrison/S. M. Plain: "The Canadian UN Policy: A Historical Assessment" in H.-G. Ehrhart/D. G. Haglund (Hg): *The 'New Peacekeeping' and European Security: German and Canadian Interests and Issues*. Baden-Baden 1995, 163-77, 163-6.

³¹ E. M. Reid: *Radical Mandarin: The Memoirs of Escott Reid*. Toronto/Buffalo/London 1989, 242, 244f.; vgl. E. M. Reid: *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty, 1947 - 1949*. Toronto 1977, 10f., 31-5; E. M. Reid: "Die Revolution in der kanadischen Außenpolitik" in *Außenpolitik* 9-7 (1958a), 421-9 (auf Englisch als "The Revolution in Canadian Foreign Policy, 1951" in *India Quarterly* 14-4 (1958b), 188-96); E. M. Reid: "Canadian Foreign Policy, 1967 - 1977: A Second Golden Decade?" in *IJ* 22-2 (1966/67), 171-81.

Aufbau, Methode und Thesen

Die vorliegende Arbeit untersucht die kanadische Politik zur Frage einer neuen Weltorganisation zwischen 1939 bis 1945 chronologisch in neun Kapiteln, wobei der Schwerpunkt im sicherheitspolitischen Kernbereich liegt. Verwandte Themen wie wirtschafts-, sozial-, währungs- oder luftfahrtpolitische Aspekte der Nachkriegsordnung im Zusammenhang mit den Konferenzen der Vereinten Nationen in Hot Springs (Mai 1943), Bretton Woods (Juli 1944) oder Chicago (November/Dezember 1944) werden nur soweit verfolgt, wie dies für Zusammenhang und Kontext wichtig ist. Die Diskussionen über Kolonial-/Treuhandfragen und einen neuen Weltgerichtshof werden ganz ausgeklammert. Was die amerikanische, britische und sowjetische Planung für die UNO angeht, so folgt die vorliegende Arbeit weitgehend der Perspektive und dem Informationsstand der kanadischen Zeitgenossen, wobei an passender Stelle entsprechende Exkurse über die Politik Washingtons, Londons und Moskaus eingefügt werden. Untersucht werden Ottawas Reaktion auf verschiedene Großmachtinitiativen: die Atlantik Charta vom 14. August 1941, die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942, die Moskauer Viermächte-Erklärung vom 30. Oktober 1943 sowie den Chartaentwurf von Dumbarton Oaks am 9. Oktober 1944. Ergänzt wird dies durch eine Analyse der kanadischen Rolle in den Commonwealth-Beratungen zur Weltsicherheit (Mai 1944, April 1945) und auf der Konferenz der Vereinten Nationen in San Francisco (April bis Juni 1945). Zur Verdeutlichung des Umbruchs der kanadischen Außen- und Sicherheitspolitik 1942/1943 werden die Paradigma-prägenden Beziehungen zu den anglo-amerikanischen *Combined Boards* und der UNRRA analysiert. Um die inhaltlichen Ursprünge der kanadischen Haltung klar herauszuarbeiten, reicht es nicht aus, bis zum Kriegseintritt der USA und zur Erklärung der Vereinten Nationen als formaler Inauguration der "Großen Allianz" und Kern der späteren UNO zurückzugehen. Wesentliche Elemente der kanadischen Haltung waren schon vorher entstanden, weshalb die vorliegende Arbeit mit Untersuchungen der Kriegszieldiskussion im Herbst 1939, der wesentlichen Entwicklungen in der Öffentlichkeit und der ersten alliierten Bemühungen um programmatische Resolutionen zur Nachkriegswelt 1940/1941 beginnt. Die Ratifikation der San Francisco-Charta im Herbst 1945 markiert als logischen Schlusspunkt der Gründungsphase der Vereinten Nationen das Ende dieser Untersuchung.

Um zu einer historisch angemessenen Bewertung der kanadischen Politik zu kommen, muss gezeigt werden, welchen Handlungsspielraum und -rahmen die Zeitgenossen dafür sahen.³² Der methodische Neuansatz der vorliegenden Arbeit liegt in der Herausarbeitung der geschichtlich *nicht* realisierten Handlungsalternativen der kanadischen Sicherheitspolitik für eine angemessene Bewertung der offiziellen Haltung. Diese Arbeit bedient sich dafür zweier Vergleichsoperationen, um den historischen Handlungsspielraum von Ottawas Politik von innen und von außen für eine kritisch-moderne Neubewertung zu bestimmen. Ein summarisch-ergebnisorientierter Ansatz würde dabei nur

³² Vgl. dazu Weinbergs anregende Bemerkungen: "When we consider events of the distant past, we are likely to view them in the context of their time and of the events which preceded them. Our examination of recent developments, on the other hand, is frequently distorted by the fact that we tend to look at these through the intervening years. ... Questions are framed and problems are discussed in terms of what followed rather than what preceded". See G. L. Weinberg: "Reflections on Running a War: Hitler, Churchill, Stalin, Roosevelt, Tojo" in G. L. Weinberg: *Germany, Hitler, and World War II. Essays on Modern German and World History*. Cambridge 1995, 287-306, 287. Ein Beispiel für die Rekonstruktion historischer Politikalternativen der amerikanischen Diplomatie ist der Artikel von R. L. Messer: "Paths Not Taken: The United States Department of State and Alternatives to Containment, 1945 - 1946" in *Diplomatic History* 2-4 (1978), 297-319.

traditionell-affirmative Interpretationen wiederholen, weshalb die folgende Darstellung eher prozessorientiert ist.

Als innerer Vergleich werden zentrale Ausschnitte der öffentlichen Meinung (die wichtigsten Printmedien und Meinungsumfragen) systematisch analysiert, um herauszufinden, wie das Verhältnis offizielle Politik - öffentliche Diskussion zu bewerten ist. Diese Ausschnitte repräsentieren die Diskussion der Eliten und der breiteren Öffentlichkeit, so dass die öffentliche Meinung historisch und methodisch angemessen rekonstruiert werden kann. Auf die Einbeziehung von Radiosendungen muss - von einigen Ausnahmen abgesehen - aus Platzgründen verzichtet werden.³³ Die öffentliche Meinung wird über Kommentare zu Schlüsselereignissen wie der Atlantik Charta oder der Viermächte-Erklärung in den ausgewählten Publikationen (s. u.) studiert, was durch die Analyse einiger Sammlungen von Zeitungsausschnitten ergänzt wird. Der Frage der Qualität der Berichterstattung wird hier nicht nachgegangen, da der Schwerpunkt dieser Arbeit auf den in der Öffentlichkeit diskutierten Ideen und Konzepten zur kanadischen Sicherheitspolitik liegt. Wiederabdrucke von Kolumnen und Artikeln aus amerikanischen und britischen Publikationen werden in der Regel vernachlässigt.³⁴ Wie weiter oben bemerkt, ist die öffentliche Meinung lange nicht beachtet worden, so dass diese Arbeit als Pilotstudie nicht nur dokumentarisches Neuland beschreitet, sondern zudem die kanadische Außenpolitik methodisch adäquater als bisher beschreibt und beurteilt.

Als äußerer Vergleich wird die australische Politik herangezogen, um in Grundlinien zu illustrieren, welche Möglichkeiten Canberra sah, die Dominanz der Großmächte bei der Gründung der Vereinten Nationen zu verringern sowie eigene Interessen und Vorstellungen durchzusetzen.³⁵ Die sicherheitspolitischen Positionen anderer wichtiger Mitglieder der Vereinten Nationen werden ebenfalls in die Analyse einbezogen. Dies behebt ein Manko der kanadischen Geschichtsschreibung, die bisher weder die Positionen der Schwesterdominien Australien, Neuseeland und Südafrika noch die anderer wichtiger Mitglieder der Vereinten Nationen wie Frankreich, die Niederlande, Belgien oder Brasilien systematisch zu Vergleichen herangezogen hat. Schließlich wird ein quellennaher Abriss der offiziellen

³³ Zur Problematik der Vernachlässigung der öffentlichen Meinung in Studien über die internationalen Beziehungen siehe P. M. Taylor: "Back to the Future? Integrating the Press and Media Into the History of International Relations" in *Historical Journal of Film, Radio and Television* 14-3 (1994), 321-9, 321ff.

³⁴ Die ausgewählten Tageszeitungen wurden jeweils für die Woche nach einem solchen Schlüsselereignis auf Kommentare hin untersucht. Zwei führende Zeitungen, die regierungsfreundliche WINNIPEG FREE PRESS und der oppositionell-konservative GLOBE AND MAIL (Toronto), wurden für den gesamten Untersuchungszeitraum auf Kommentare hin abgesucht, ebenso wie (halb)wöchentliche, monatliche oder (viertel/halb)jährliche Publikationen. Ergänzende thematisch geordnete Sammlungen von Zeitungsausschnitten sind in den King Papieren, im CIIA oder in den Akten des *War-time Information Board*.

³⁵ Vgl. dazu G. Donaghy: *Parallel Paths: Canadian-Australian Relations Since the 1890s*. Ottawa 1995, bes. 10ff.: "[O]fficials in the two governments ... quickly discovered a mutual interest in making certain that the concerns of the small and middle powers in the postwar international system were not ignored by the great powers. Canada and Australia, however, differed on how to achieve this". Vgl. A. B. Fox: "The Range of Choice for Middle Powers: Australia and Canada Compared" in *Australian Journal of Politics and History* 26-2 (1980), 193-203, 193ff.; J. F. Hilliker: "Distant Ally: Canadian Relations with Australia During the Second World War" in *JICH* 13-1 (1984/85), 46-67, 46f. Holmes sprach gar von einer "Doppelstrategie" Australiens und Kanadas mit dem gemeinsamen Ziel, die Interessen der kleineren Mächte gegenüber den "Großen Drei" im Hinblick auf eine Weltorganisation durchzusetzen. Siehe Holmes 1979-I, 44; vgl. Creighton 1976, 101. Die *Documents on Australian Foreign Policy* (DAFP) ermöglichen eine methodisch saubere Analyse der Sicherheitspolitik des Pazifikdominion, deren Quellenbasis durch Dokumente in den Akten des Dominionministeriums (DO) und in der Edition *Foreign Relations of the United States* (FRUS) ergänzt wird.

amerikanischen, britischen und sowjetischen³⁶ Vorstellungen zu einer Weltorganisation gegeben, um den Kontext der kanadischen Nachkriegsplanung genau zu bestimmen. Auch hier wird methodisch ein neuer Weg eingeschlagen, da bisher keine Darstellung zur Gründungsgeschichte der Vereinten Nationen verfasst wurde, in der nicht nur eine oder mehrere Großmächte im Vordergrund stehen.³⁷ Die Rolle von "Klein-" oder "Mittelmächten" in der Weltpolitik ist auch hier oft einem "historiographischen Imperialismus" (John Holmes) zugunsten der Groß- und Supermächte zum Opfer gefallen.³⁸

In der vorliegenden Arbeit werden fünf Kernthesen formuliert und überprüft, die traditionelle Interpretationen präzisieren oder korrigieren. Die erste These lautet, dass in der öffentlichen Debatte die wesentlichen Ideen und Tendenzen der offiziellen Politik zu finden sind, teilweise sogar bevor entsprechende öffentliche Stellungnahmen zu einer neuen Weltorganisation abgegeben wurden. Die zweite These ist, dass die offizielle Terminologie des "(liberalen) Internationalismus" präzisiert werden muss, was grundsätzlich in die Richtung der zitierten neuesten Forschungen von Sarty 1989 und Goldthorp 1991 geht, deren Begriffsvorschläge "reluctant internationalism" und "limits of internationalism" jedoch weiter verbesserungsbedürftig sind. Entsprechend kritisch müssen die zeitgenössischen und späteren Verwendungen des Begriffs "Isolationismus" betrachtet werden, besonders angesichts der häufig vorgebrachten anglokanadischen Kritik am Québecer "Isolationismus".

³⁶ Weil so gut wie keine verlässlichen Dokumentenausgaben zur sowjetischen Außen- und Sicherheitspolitik in Deutsch, Englisch oder Französisch vorhanden sind und Spezialuntersuchungen auf solider, umfassender Archivarbeit noch weitgehend fehlen, wird die Haltung des Kreml quellenmäßig aus der Perspektive kanadischer und anderer Vertreter in Moskau analysiert. Gute ältere Arbeiten, die veröffentlichte sowjetische und andere Quellen verwendeten, sind S. B. Krylov: *Materials for the History of the United Nations*. Bd. I: *Framing the Text of the Charter of the United Nations*. <Moscow (ervielfältigt; aus dem Russischen übersetzt)> 1949; A. Dallin: *The Soviet Union at the United Nations. An Inquiry Into Soviet Motives and Objectives*. New York 1962, Kap. II; V. Mastny: *Russia's Road to the Cold War: Diplomacy, Warfare, and the Politics of Communism, 1941 - 1945*. New York 1979. Unter den neuesten allgemeinen Darstellungen, die zumindest einiges Archivmaterial verwenden, sind hervorzuheben V. Zubok/C. Pleshakov: *Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev*. Cambridge, MA/London 1996 und V. Mastny: *The Cold War and Soviet Insecurity: The Stalin Years*. New York/Oxford 1996, Kap. I.

³⁷ Auf eine Darstellung der besonders im amerikanischen Fall wichtigen innenpolitischen Diskussion der Großmächte über eine neue Weltorganisation muss hier aus Platzgründen verzichtet werden. Für die amerikanische Seite sind ausreichend grundlegende Darstellungen vorhanden, die auf britischer Seite allerdings Mangelware sind. Zur UNO-Gründung aus angloamerikanischer Sicht siehe G. L. Goodwin: *Britain and the United Nations*. New York (Carnegie Endowment for International Peace: National Studies on International Organization) 1957, Kap. 1; R. B. Russell/J. Muther: *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States, 1940 - 1945*. Washington 1958; R. A. Divine: *Second Chance. The Triumph of Internationalism in America During World War II*. New York 1967; S. C. Tiwari: *Genesis of the United Nations. A Study of the Development of the Policy of the United States of America in Respect of the Establishment of a General International Organization for the Maintenance of International Peace and Security, 1941 - 1945*. Allahabad 1968; T. M. Campbell jr: *Masquerade Peace. America's UN Policy, 1944 - 1945*. Tallahassee, FA 1973a; E. J. Hughes: *Anglo-American Relations and the Formation of the United Nations Organisation*. Diss. Cambridge University 1973; E. Luard: *A History of the United Nations*. 2 Bände. London/Basingstoke. Bd. I: *The Years of Western Domination, 1945 - 1955*. 1981; T. Hoopes/D. Brinkley: *FDR and the Creation of the U.N.* New Haven/London 1997. Nützliche mehrsprachige Edition der wichtigsten publizierten Quellen sind H. Wünsche (Hg): *Die Entstehung der UNO*. Berlin (Ost) ²1977; und F. Knipping/V. Rittberger/H. von Mangolt et al. (Hg): *The United Nations System and Its Predecessors. Statutes and Legal Acts*. 2 Bände. Oxford/New York 1997. Bd. I-1: *The United Nations*. Hg: V. Rittberger/H. von Mangolt; Bd. I-2: *Special Organizations and Other Organizations*. Hg: V. Rittberger/H. von Mangolt; Bd. II: *The United Nations System and Its Predecessors*. F. Knipping/R. Dietl.

³⁸ Dem Trend der Vernachlässigung der "kleineren Alliierten" wird in der neueren Historiographie des Zweiten Weltkriegs allmählich entgegengewirkt. Für die Militärgeschichte siehe z. B. die Überblicksdarstellung von J. L. Ready: *Forgotten Allies: The Military Contribution of the Colonies, Exiled Governments and Lesser Powers to the Allied Victory in World War II*. 2 Bände. Jefferson, NC/London 1985. Bd. I: *The European Theatre*. Bd. II: *The Asian Theatre*. Zum militärischen Beitrag der "Kleinnmacht" Neuseeland vgl. etwa die offizielle Dokumentenausgabe New Zealand. Department of Internal Affairs, War History Branch (Hg): *Documents Relating to New Zealand's Participation in the Second World War, 1939 - 1945*. 3 Bände. Wellington. Bd. I: <The War in Europe and Africa, 1939 - 1941>. 1949. Bd. II: <The War in Europe and Africa, 1940 - 1945>. 1951. Bd. III: <The War in the Pacific, 1939 - 1945>. 1963.

Eine dritte These geht davon aus, dass sich das kanadische "Mittelmacht"-Denken im Untersuchungszeitraum zu einer außenpolitischen Doktrin entwickelte, was analog für das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" gilt. Dies ist zwar öfters beobachtet, aber noch nie konsequent in entsprechenden Analysen belegt oder berücksichtigt worden.

Für das Konzept der "kollektiven Sicherheit" greift diese Arbeit auf eine anerkannte Definition zurück: "an institutionalized universal or regional system in which States have agreed by treaty jointly to meet any aggression or illegal use of force resorted to by a member State of the system".³⁹ Eine Kernfrage dieser Arbeit ist herauszufinden, ob die kanadische Politik diese Konzeption dem Wortsinne nach tatsächlich ernst nahm, oder ob Ottawa nicht vielmehr bereit war, Einschränkungen der "kollektiven Sicherheit" zu machen. In einem Zitat Pearsons fand Peter Gellman zum Problem der "kollektiven Sicherheit" einen interessanten neuen Leitbegriff für Ottawas Haltung während der heißen Phase des Korea-Kriegs im Dezember 1950 und Januar 1951: "[T]he Canadian approach to Korea was that of selective collective security" - with Canada deciding where and when and if we will do anything under the Charter". Von dieser Anregung ausgehend gelangt der Autor in einer vierten These zur Ansicht, dass diese in den Quellen für Ende 1950, Anfang 1951 nachweisbaren Überlegungen ("selective collective security")⁴⁰ auch die kanadische Politik während der Gründungsphase der UNO treffend beschreiben.⁴¹ Was die Interpretationen der "Revolution hinsichtlich der NATO" und des "goldenen Zeitalters" angeht, so lautet die fünfte und letzte These dieser Arbeit, dass die grundlegende Wende der kanadischen Außenpolitik hin zu einer bereitwilligeren, wenn auch nicht vorbehaltlosen Unterstützung "kollektiver Sicherheit" 1942/1943 stattfand. Das Umdenken in Ottawa 1947/48 und die NATO-Gründung im April 1949 dagegen waren von nur sekundärer Bedeutung, was im Gegensatz zu bisherigen Interpretationen steht.⁴²

³⁹ J. Delbrück: "Collective Security" und J. Delbrück: "Collective Self-Defence" in Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law/R. Bernhardt (Hg): *Encyclopedia of Public International Law*. 12 Bände. Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo. Bd. III: Use of Force, War and Neutrality. 1982a, 104-14, 105 (Zitat); 114-7; T. Buergenthal/K. Doehring/J. Kokott/H. G. Maier: *Grundzüge des Völkerrechtes*. Heidelberg 1988, 56f.

⁴⁰ Gellman 1988/89, 98; vgl. Brennan 1994, 141, 211; J. G. Eayrs: In *Defence of Canada*. 5 Bände. Toronto/Buffalo/London. Bd. V: Indochina: Roots of Complicity. 1983, 37n; das Erstzitat in Holmes 1982-II, 163; und die Überlegungen in J. W. Holmes: "Canada and the United Nations: The Way We Were: Reflections of a Junior Founding Father" in *Bulletin of the United Nations Association in Canada* 7-4 (1981/82), 6-10. Vgl. dazu ebenfalls Memorandum, D. V. LePan an *Secretary of State for External Affairs* (SSEA), 9.12.1950 in Canada. Department of Foreign Affairs and International Trade (Hg): *Documents on Canadian External Relations*. Band 16: 1950. Hg: G. Donaghy. Ottawa 1996, 282f. Egerton beobachtete, dass in Ottawa ein sicherheitspolitisches Umdenken stattgefunden habe, das in einem "policy review" von Holmes resultierte, der Anfang 1951 zum Gegenstand einer lebhaften Diskussion im kanadischen Außenministerium wurde. Siehe G. W. Egerton: "Lester B. Pearson and the Korean War: Dilemmas of Collective Security and International Enforcement in Canadian Foreign Policy, 1950 - 1953" in *International Peacekeeping* 4-1 (1997), 51-74.

⁴¹ Claude wies darauf hin, dass jedes Sicherheitssystem nur funktionieren kann, wenn Gewissheit darüber besteht, dass im Falle einer Aggression oder Bedrohung tatsächlich "kollektiv" gehandelt wird. Vorbehalte hinsichtlich der nationalen Entscheidungsfreiheit zerstören jedes System "kollektiver Sicherheit", weil keine Gewissheit mehr über das gemeinsame Handeln vorhanden ist. Später bezeichnete Claude NATO als ein "system of selective security, embodying the principle of some for some, whereas collective security is dedicated to the concept of all for all". Waren die Vorstellungen über "selektive kollektive Sicherheit" in sich widersprüchlich, so zeigte Claude, dass die NATO unter UNO-Artikel 51 über das Recht zur "kollektiven Selbstverteidigung" nur eine vage Sicherheit für ihre Mitglieder gewährleisten konnte. Denn laut Artikel 5 des NATO-Vertrages blieb es den einzelnen Staaten vorbehalten zu entscheiden, welche Form der Unterstützung einem angegriffenen oder bedrohten Mitglied gegeben werden sollte. Siehe I. L. Claude jr.: *Swords Into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. London ³1965, 229-38, 231, 243.

⁴² Zur kanadischen Sicherheitspolitik vgl. die neusten Überblicke in H. M. Mackenzie: "Canada, the Cold War and the Negotiation of the North Atlantic Treaty" in J. F. Hilliker/M. Halloran (Hg): *Diplomatic Documents and Their Users*.

Quellen

Die vorliegende Studie basiert auf folgenden unveröffentlichten und veröffentlichten Quellen in Kanada, Großbritannien und den Vereinigten Staaten, die in der bisherigen Literatur oft nur teilweise verwendet oder nicht vollständig ausgewiesen wurden: Akten der kanadischen Ministerien und Behörden, Akten des britischen *Dominions Office*, britische Kabinettsprotokolle/-papiere, *Confidential Prints* und *Political Intelligence Summaries* des *Foreign Office*, Akten des amerikanischen *State Department*; persönliche Nachlässe von Politikern, Diplomaten und Journalisten; zeitgenössischen Publikationen und Meinungsumfragen; Memoiren sowie Sekundärliteratur.

Die kanadischen Regierungsakten und die meisten persönlichen Nachlässe befinden sich im Nationalarchiv in Ottawa.⁴³ Für das Außenministerium sind die allgemeinen Akten (die sog. 40,000-Reihe, die bis 1963 geführt wurde) und die Geheimakten (die sog. *small s*-Reihe für die Weltkriegs- und Nachkriegszeit) unentbehrlich. Beide Reihen sind gut geordnet und sehr ergiebig. Memoranda und Protokolle des Kabinetts und seines Kriegsausschusses, der einem "inneren Kabinett" entsprach, sind in den Akten der *Privy Council Office* (PCO; eine Art Kabinettssekretariat) vorhanden, dessen eigene zentrale Aktenreihe (*Central Registry*) ebenfalls wichtig ist. Protokolle der Kabinettsitzungen wurden erst seit Mitte Februar 1944 angefertigt. Davor muss man sich auf die oft ausführlichen Aufzeichnungen in Kings Tagebuch verlassen. Anders war dies im Fall des Kriegsausschusses des Kabinetts, von dem bis auf wenige Ausnahmen alle wichtigen politischen und militärischen Entscheidungen getroffen wurden. Waren die früheren Protokolle seit Herbst 1939 vergleichsweise umfassend, so wurde Ende 1942 entschieden: "[I]n the future, minutes should not include extended reference to discussions and ... the main objective should be to record conclusions reached".⁴⁴

Der Nachlass von Außen- und Premierminister Mackenzie King ist die umfangreichste und wichtigste Sammlung persönlicher Papiere für diese Arbeit. Er enthält in mehreren Reihen offizielle Korrespondenz, interne Memoranda, Redeentwürfe, Zeitungsausschnitte und Broschüren. Neben den Sachakten des Außenministeriums ist die bedeutendste einzelne Quelle das Tagebuch Kings.⁴⁵ Weiter

Proceedings of the Third Conference of Editors of Diplomatic Documents, Ottawa, 11-13 May 1994. Ottawa 1995, 145-73; G. Donaghy/H. M. Mackenzie: "Le Canada et la sécurité collective, 1943 - 1950: les Nations Unies, le Traité de l'Atlantique Nord et la guerre de Corée" in *Relations internationales* 86 (1996), 163-83. Vgl. ebenso Mackenzies Interpretation der Kontinuität in der kanadischen Sicherheitspolitik zwischen 1919/1939 und 1957 in Mackenzie 1997b und H. M. Mackenzie: "Canada and the United Nations - Then and Now" in F. Ghilardi (Hg): *A New Approach to World Security?* < Canadian Studies Conference in Atti, Pisa, April 6-7, 1998 >. Pisa/Mailand 1998a, 51-80, 78.

⁴³ Ein solider Überblick über die Quellenbestände zur Geschichte des Zweiten Weltkriegs im kanadischen Nationalarchiv ist T. D. Dubé: *Canada At War, 1939 - 1945. A Survey of the Archival Holdings of the Second World War at the National Archives of Canada*. Waterloo, ON 1996. Die in dieser Arbeit verwendete Zitierweise für kanadische Quellen folgt mit geringfügigen Modifikationen den offiziellen Empfehlungen, die auch als Vorbild für nicht-kanadische Quellenhinweise herangezogen werden, in T. Cook: *Archival Citations: Suggestions for the Citation of Documents at the Public Archives of Canada*. Ottawa 1983, 24f.

⁴⁴ Protokoll der 201. Sitzung des *Cabinet War Committee* (CWC), 28.10.1942, 1 in NAC, RG 2: *Records of the PCO*, Reihe A5b: *Minutes and Documents of the Cabinet War Committee* (Mikrofilmausgabe), Vol. 5677. Siehe dazu das Urteil eines Mitarbeiters im PCO: "Cabinet War Committee is at present the chief policy-making body within the government. It is, however, primarily concerned with the conduct of the war". Memorandum von J. R. Baldwin, 26.2.1943 in NAC, RG 2, Vol. 24, PCO/C-10-7. Vgl. weiter "How the Cabinet Really Operates" in Sonderausgabe der *FINANCIAL POST* 37: *Canada and the United Nations*, 25.9.1943, B1. Zur Entstehung des Kabinettssekretariats und der Rolle des Kriegsausschusses siehe B. Masschaele: *Memos and Minutes: Arnold Heeney, the Federal Cabinet War Committee and the Establishment of a Canadian Cabinet Secretariat During the Second World War*. Magisterarbeit University of Manitoba, Winnipeg 1996, Kap. 3 und 4.

⁴⁵ J. E. Dryden: "The Mackenzie King Papers: An Archival Odyssey" in *Archivaria* 6 (1978), 40-69. Über Kings Tagebuch hat Granatstein einsichtsreich bemerkt: "[T]o Mackenzie King his diary mattered, holding a place in his life that, for a

relevant sind die Papiere Reids und Pearsons, die sich wie Kings Nachlass im Nationalarchiv befinden. Die Sammlungen und Nachlässe verschiedener öffentlich-rechtlicher Vereine wie des CIIA oder der Völkerbundgesellschaft sind ebenfalls interessant. Einige wenige Akten im Nachlass von Reid und King (in letzterem z. B. Akten zu Commonwealth-Beziehungen) bleiben der Forschung nach dem kanadischen *Access to Information and Privacy (ATIP) Act* verschlossen. In der Regel allerdings sind die dort nicht zugänglichen offiziellen Dokumente in den für die Forschung freigegebenen Akten des Aussenministeriums oder des *Privy Council Office* vorhanden, wie etwa im Fall der Commonwealth-Konsultationen 1944 und 1945. Dieser eigenartige Umstand ist darauf zurückzuführen, dass der ATIP-Act nicht nur in verschiedenen Behörden, sondern auch von einzelnen Beamten in einem Ministerium oft unterschiedlich gehandhabt wurde und wird. Darüber hinaus haben private Nachlässe einen anderen gesetzlichen Status als offizielle Akten.⁴⁶

Im kanadischen Nationalarchiv sind die zentralen Aktenreihen des britischen *Dominions Office*⁴⁷ auf Mikrofilm vorhanden, aus denen häufig zitiert wird. In dieser Sammlung sind nicht nur innerministerielle Dokumente, sondern auch zahllose Kopien von Telegrammen des Außenamtes, Protokolle der Sitzungen des britischen Kriegskabinetts mit zugehörigen Memoranda einzelner Ministerien und Aufzeichnungen verschiedener wichtiger Ausschüsse zu finden. Protokolle und Memoranda des Kabinettssekretariats in London werden in dieser Arbeit ebenfalls in der Microficheausgabe verwendet.⁴⁸ Die *Confidential Prints* und die *Political Intelligence Summaries* aus dem *Foreign Office* sind in eigenen Aktenreihen des Außenministeriums und des Generalgouverneurs, der Vertreter des kanadischen Monarchen und Staatsoberhauptes, versammelt, was durch Einzelexemplare in Sachakten des *Department of External Affairs* ergänzt wird. Aus der mikroverfilmten Sammlung des *State Department* für Notters *Postwar Foreign Policy Preparation* (s. u.) konnten über Fernleihe einige Dokumente speziell zu Kanada bestellt werden.

Was die veröffentlichten Quellen betrifft, so hat die gelungene, umfangreiche Sammlung der *Documents on Canadian External Relations* (DCER) die Vorbereitung dieser Arbeit beträchtlich

married man, could only have been filled by a wife-confidante. In the diary King escaped from the prying eyes of the public, the press, and his political friends and foes. In the diary he revealed himself". Siehe Granatstein 1975, ix.

⁴⁶ Der ATIP-Act von 1983 ist eine kanadische Nachbildung des amerikanischen *Freedom to Information Act*. Zu diesem Problemkomplex siehe D. German: "Access and Privacy Legislation and the National Archives, 1983 - 1993: A Decade of ATIP" in *Archivaria* 39 (1995), 196-213.

⁴⁷ Die politische Bedeutung des Dominionministeriums sollte nicht überschätzt werden. Churchill erklärte in einem Gespräch mit dem australischen Hochkommissar in London, Stanley M. Bruce: "[A]fter all the Dominions Office was only a Post-office". Siehe Aufzeichnung von Bruce über ein Gespräch mit Churchill, 19.12.1940 in *Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949*. 12 Bände. Canberra. Bd. 4: July 1940 - June 1941. Hg: W. J. Hudson/H. W. J. Stokes/M. E. Cook/H. Kenway. 1980, 309ff., 311. Zu der z. T. treffenden Bezeichnung "post office" vgl. den Tagebucheintrag von Vincent Massey (kanadische Hochkommissar in London 1935 - 1946), 5.10.1942 in *University of Toronto Archives (UTA), Vincent Massey Papiere: Tagebücher*, Vol. 311. Siehe dazu ebenso V. Massey: *What's Past Is Prologue. The Memoirs of the Right Honourable Vincent Massey*, C. H. Toronto 1963, 303; J. Garner: *The Commonwealth Office, 1925 - 1968*. London 1978, 144-8, 163f.(n*); Adams 1981, 63.

⁴⁸ Great Britain. War Cabinet: *War Cabinet Minutes < 1939 - 1945 >*. The Microfiche Edition. An Introduction by L. D. Freedman and M. L. Dockrill. 195 Microfiches. Hg: Public Record Office. London 1989 (im Folgenden *Public Record Office* - PRO, CAB 65/ < Vol. >); Great Britain. Cabinet Office: *War Cabinet Papers, 1939 - 1945, with a Subject Index*. 32 Mikrofilme. [London] 1970/71 (im Folgenden PRO, CAB 66/ < Vol. >); Great Britain. Cabinet Office: *Cabinet History Series: Principal War Telegrams and Memoranda, 1940 - 1943*. 7 Bände. [London] 1976 (im Folgenden *Cabinet Office History Series* 1976[-V]).

erleichtert.⁴⁹ Für die amerikanische Seite ist in den FRUS reichlich Material zur Planung der UNO und zu verschiedenen Aspekten der kanadischen Politik vorhanden, was durch die Dokumente in Harley A. Notters *Postwar Foreign Policy Preparation* ergänzt wird.⁵⁰ Eine offizielle britische Aktenausgabe für die Kriegsjahre fehlt; die neue Reihe *Documents on British Policy Overseas* des *Foreign and Commonwealth Office* beginnt erst mit der Potsdam-Konferenz. Einen unvollständigen Ersatz bilden die zahlreichen Exzerpte in der fünfbändigen offiziellen Darstellung Woodwards zur britischen Kriegsdiplomatie, die mittlerweile erschienenen dokumentarischen Begleitbände von Martin Gilberts monumentaler Churchill-Biographie sowie Graham Ross' Edition von *Foreign Office*-Dokumenten zu den britisch-sowjetischen Beziehungen.⁵¹ Die Korrespondenz zwischen Roosevelt, Churchill und Stalin ist publiziert in Ausgaben von Warren F. Kimball und des sowjetischen Außenministeriums.⁵²

An offiziellen und öffentlichen Quellen wurden ausgewertet: die Unterhausdebatten im kanadischen Hansard; die Berichte von kanadischen Delegationen über internationale Konferenzen sowie Dokumente und Aufzeichnungen der Konferenzen der Vereinten Nationen (besonders der San Francisco-Konferenz). Für die systematische Analyse der Diskussion in der breiteren Öffentlichkeit wurden 17 wichtige zeitgenössische Zeitungen und Magazine nach den Gesichtspunkten "Region", "Sprache", "Bedeutung" und "Auflage" ausgesucht.⁵³ Die Debatten der Eliten werden in 19 akademisch-politischen

⁴⁹ Zu den Problemen der DCER-Reihe siehe E. A. Kelly: "Contracting Out" in J. F. Hilliker/M. Halloran (Hg): *Diplomatic Documents and Their Users. Proceedings of the Third Conference of Editors of Diplomatic Documents*, Ottawa, 11-13 May 1994. Ottawa 1995, 19-23. Zu den Ursprüngen der Reihe siehe Hilliker/Barry 1995-II, 407; sowie G. Donaghy: "Documenting the Diplomats: The Origins and Evolution of Documents on Canadian External Relations". Vortrag in der *Savoir Faire*-Reihe der kanadischen Nationalbibliothek, Ottawa, 17. Februar 1998/unveröffentlichtes Papier.

⁵⁰ H. A. Notter: *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939 - 1945*. Washington 1950 (Department of State Publication No. 3580).

⁵¹ L. Woodward: *British Foreign Policy in the Second World War*. 5 Bände. London. Bd. I. 1970. Bd. II. 1971. Bd. III. 1971. Bd. IV. 1975. Bd. V. 1976; Great Britain. Foreign and Commonwealth Office: *Documents on British Policy Overseas*. Hg: R. Butler/M. E. Pally. Reihe I: 1945 - 1950. London. Bd. I: *The Conference of Potsdam, July-August 1945*. 1984; M. Gilbert (Hg): *The Churchill War Papers*. New York/London. Bd. I: *At the Admiralty, September 1939 - May 1940*. 1993; Bd. II: *Never Surrender, May 1940 - December 1940*. 1995; G. Ross (Hg): *The Foreign Office and the Kremlin. British Documents on Anglo-Soviet Relations, 1941 - 1945*. Cambridge et al. 1984.

⁵² W. F. Kimball (Hg): *Churchill and Roosevelt. The Complete Correspondence*. 3 Bände. Princeton, NJ 1984. Bd. I: *Alliance Emerging, October 1933 - November 1942*. Bd. II: *Alliance Forged, November 1942 - February 1944*. Bd. III: *Alliance Declining, February 1944 - April 1945*; Union of Soviet Socialist Republics. Ministry of Foreign Affairs (MFAUSSR) (Hg): *Correspondence Between the Chairman of the Council of Ministers of the U.S.S.R. and the Presidents of the U.S.A. and the Prime Ministers of Great Britain During the Great Patriotic War, 1941 - 1945*. 2 Bände. London. 1958. Bd. I: *Correspondence with Winston S. Churchill and Clement R. Attlee (July 1941 - November 1945)*. Bd. II: *Correspondence with Franklin D. Roosevelt and Harry S. Truman (August 1941 - December 1945)*; vgl. S. Richardson (Hg): *The Secret History of World War II: The Ultra-Secret Wartime Letters and Cables of Roosevelt, Stalin and Churchill*. New York 1986. Richardsons Edition der Stalin-Korrespondenz und die in dieser Arbeit verwendete offizielle Sammlung der Stalin-Korrespondenz basierten auf den Akten des Kreml, wobei in beiden Fällen unklar blieb, welche Bestände gemeint und wo sie zu finden sind.

⁵³ Standardwerk und Grundlage für die Auswahl der Publikationen ist W. H. Kesterton: *A History of Journalism in Canada*. Toronto 1967, 84-117, 171-5; vgl. McNinnis/Soward 1956, 263f.; C. McNaught: *Canada Gets the News*. Toronto 1940, 1-35. Zur auswärtigen Berichterstattung siehe C. McNaught: *How We Get Our World News*. Toronto (Behind the Headlines I-8) 1941 *passim*. Speziell für die Québecer Seite siehe F. Lefebvre: *The French Canadian Press and the War*. Translated from French and Edited by J. H. Biggar and J. R. Baldwin. Toronto 1940 (Contemporary Affairs 2), 39f. Eine Liste aller systematisch ausgewerteten und nur sporadisch verwendeten Publikationen ist in der Bibliographie dieser Arbeit. Es gibt nur für eine einzige zeitgenössische Publikationen einen Index. Siehe G. R. Adshead: *Index to the Financial Post, 1907 - 1948*. Toronto 1990. Der jährliche NEW YORK TIMES-Index kann allerdings als Hilfsmittel zur Erschließung wichtiger Daten für die kanadische Presseberichterstattung herangezogen werden.

Journalen untersucht. Dazu kommen die zwischen 1942 und 1945 im Public Opinion Quarterly (POQ) veröffentlichten Ergebnisse kanadischer Meinungsumfragen. Diese Analysen werden anhand von internen Studien zur öffentlichen Meinung des kanadischen *Wartime Information Board* (WIB), seines Nachfolgers, des *Canadian Information Service* (CIS), und des britischen *Royal Institute of International Affairs* (RIIA), des *Foreign Research and Press Service* (FRPS) bzw. ab 1943 des *Foreign Office Research Department* (FORD; Kap. 5) auf ihre Richtigkeit überprüft und ergänzt.⁵⁴

Was kanadische Memoiren und veröffentlichte Tagebuchauszüge angeht, so sind neben den erwähnten Publikationen besonders die Bände der Diplomaten Lester Pearson, Maurice Pope, Vincent Massey und Charles Ritchie wichtig. Die Edition der Memoranda des bedeutenden Journalisten Grant Dexter stellt eine wichtige Ergänzung der veröffentlichten Quellen zur Politikgeschichte im Zweiten Weltkrieg dar. Der vierbändige *Mackenzie King Record* von John "Jack" W. Pickersgill - als vorläufige Ergänzung der bis 1939 reichenden offiziellen Biographie gedacht - machte der Öffentlichkeit viele Auszüge aus dem umfangreichen Tagebuch des Premierministers zugänglich, ist aber durch die Freigabe der Originale überholt.⁵⁵ Drei Zeitgenossen waren so freundlich, in Interviews Fragen über den Hintergrund der offiziellen Politik zu beantworten: John R. Baldwin (ehem. Mitarbeiter des Kabinettssekretärs), Arthur R. Menzies (ehem. Fernostspezialist des Außenministeriums) und Jack Pickersgill (†; ehem. Mitarbeiter im Büro des Premierministers).

Amerikanische und britische Memoiren, veröffentlichte Korrespondenzen, Tagebücher und sonstige Aufzeichnungen sind ebenso zahlreich wie ergiebig. Auf der britischen Seite muss jede Arbeit über den Zweiten Weltkrieg auf Churchills sechsbändige Memoiren zurückgreifen, in denen viele Dokumente abgedruckt wurden. Allerdings ist darin eine Tendenz zur Egozentrik und oft verfälschenden Harmonisierung der anglo-amerikanischen Beziehungen zu bemerken, so dass sie mit Vorsicht verwendet werden müssen. Zur Dokumentation der Planung der Nachkriegspolitik des *Foreign Office* sind die Tagebücher von Staatssekretär Alexander Cadogan und Berater Charles Webster sowie die Memoiren Gladwyn Jebbs unverzichtbar, wohingegen die Autobiographie von Außenminister Anthony Eden nur wenig zur UNO-Gründung enthält.⁵⁶ Die Erinnerungen von Außenminister Cordell Hull und

⁵⁴ Canada. Wartime Information Board, Reports Branch/Canadian Information Service: Press Survey. Ottawa < 1943 - 1946 > (im Folgenden WIB Press Survey); Canada. Wartime Information Board, Reports Branch: [< Press and Public Opinion >] Survey. 68 Ausgaben. Ottawa < 1943 - 1945 > (im Folgenden WIB [Press and Public Opinion] Survey); Canada. Wartime Information Board, Reports Branch: Field Reports [Correspondents: Topics of the Week]. 120 Ausgaben. Ottawa < 1943 - 1945 > (im Folgenden WIB Field Reports); Canada. Wartime Information Board: Information Briefs. Ottawa < 1943 - 1945 > (im Folgenden WIB Information Briefs). Royal Institute of International Affairs (Hg): Review of the Foreign Press, 1939 - 1945. Reihe E: Dominions. 2 Bände. (London)/München 1980. Bd. I: Nos. 1 - 64. 13 Oct. 1939 - 28 Dec. 1940. Bd. II: Nos. 65 - 222. 3 Jan. 1941 - 28 June 1945 (im Folgenden RIIA (Hg) 1980- < Bd. >, RDP < Nr. >, < Datum >). Der [Press and Public Opinion] Survey wurde im Kriegsausschuss des Kabinetts zirkuliert und war wohl der einflussreichste der WIB-Überblicke. Zu den Metamorphosen des WIB und seiner politischen Indienstnahme siehe W. R. Young: 'Making the Truth Graphic'. The Canadian Government's Home Front Information Structure and Programs During World War Two. Diss. University of British Columbia, Vancouver 1978. Zu Meinungsumfragen in Kanada siehe jetzt D. J. Robinson: The Measure of Democracy. Polling, Market Research, and Public Life, 1930 - 1945. Toronto/Buffalo/London 1999, Kap. 3 und 4.

⁵⁵ L. B. Pearson: Mike. The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson. 3 Bände. Toronto/Buffalo. Bd. I: 1897 - 1948. 1972; M. A. Pope: Soldiers and Politicians. The Memoirs of Lt. - Gen. Maurice A. Pope, C. B. , M. C. Toronto 1962; Massey 1963; C. S. A. Ritchie: The Siren Years. A Canadian Diplomat Abroad, 1937 - 1945. Toronto 1974; F. W. Gibson/B. Robertson (Hg): Ottawa At War. The Grant Dexter Memoranda, 1939 - 1945. Winnipeg 1994; J. W. Pickersgill (Hg): The Mackenzie King Record. 4 Bände. Chicago/Toronto/London/Buffalo. Bd. I: 1939 - 1944. 1960. Bd. II: 1944 - 1945. Hg: J. W. Pickersgill/D. F. Forster. 1969.

⁵⁶ W. S. Churchill: The Second World War. 6 Bände. London/Toronto/Sydney. Bd. II: Their Finest Hour. ⁸1966; Bd. III: The Grand Alliance. ⁴1966; Bd. VI: The Hinge of Fate. ³1965; Bd. V: Closing the Ring. ⁴1966; Bd. VI: Triumph and

Staatssekretär Sumner Welles, die Tagebuchauszüge von Unterstaatssekretär Breckinridge Long und Hull-Nachfolger Edward Stettinius, Robert Sherwoods dokumentarisch-biographische Darstellung über Roosevelts Berater Harry Hopkins, die Auswahl von Dokumenten aus dem Nachlass Adolf A. Berles, der Abdruck der Transskripte von Roosevelts Pressekonferenzen sowie die hervorragende Sammlung außenpolitischer Erklärungen und Informationen im *Bulletin des State Department* (DSB) vervollständigen das Bild auf der amerikanischen Seite.⁵⁷

Für die sowjetische Seite gibt es deutlich weniger übersetzte veröffentlichte Quellen. Zu erwähnen sind neben der oben zitierten Korrespondenz zwischen Stalin, Roosevelt und Churchill die offiziellen Aufzeichnungen zu den Kriegskonferenzen (zuerst ins Englische übersetzt, dann hervorragend aufbereitet in Fischers kritischer Edition auf Deutsch), Rzheshchewskis Edition von Quellen zur Entstehung der "Großen Allianz", das *Information Bulletin* der sowjetischen Botschaft in Washington, das wichtiges Material wie Artikel aus *Iswestija* veröffentlichte, sowie die Memoiren von Botschafter Andrej Gromyko und Stalins Übersetzer Walentin Berezhkoff. Tschujews Aufzeichnungen über Gespräche mit Molotow sind für das Thema der vorliegenden Arbeit leider unergiebig.⁵⁸

Die Rechtschreibung der vorliegenden Arbeit folgt den neuen Regeln laut Duden. Für fremdsprachliche Begriffe oder Namen (z. B. *San Francisco*) wird die Schreibform der Herkunftssprache bevorzugt, wenn eine gleichberechtigte eingedeutschte Schreibweise (wie *San Franzisko*, nicht aber *San Franzisco*) erlaubt ist. Für Literaturangaben und Quellenzitate wird die originale Rechtschreibung beibehalten.⁵⁹ Zu französischsprachigen Zitaten muss abschließend bemerkt werden, dass sich die Québecer Sprachform von der muttersprachlichen in Frankreich in vielerlei Hinsicht unterscheidet (Anglizismen; Verwendung von "altmodischen" oder nicht mehr "gebräuchlichen" Wörtern und Ausdrücken; Einfluss der Indianersprachen; eigenständige Neuschöpfungen). Dieser Hinweis soll helfen französische Passagen, die auf den ersten Blick falsch oder ungewöhnlich erscheinen, besser zu verstehen. Alle Währungsangaben in dieser Arbeit sind in kanadischen Dollars, falls nicht anders vermerkt.

Tragedy. ²1954; D. N. Dilks (Hg): *The Diaries of Sir Alexander Cadogan, O.M., 1938 - 1945*. London 1971; E. J. Hughes/P. A. Reynolds (Hg): *The Historian as Diplomat. Charles Kingsley Webster and the United Nations, 1939 - 1946*. London 1976; H. M. G. Jebb: *The Memoirs of Lord Gladwyn*. London 1972; Earl of Avon (Anthony Eden): *The Eden Memoirs. The Reckoning*. London 1965.

⁵⁷ C. Hull: *The Memoirs of Cordell Hull*. 2 Bände. London/New York. 1948. Bd. I: < 1871 - November 1941 >. Bd. II: < December 1941 - 1945 >; S. Welles: *Where Are We Heading?* New York/London 1946; S. Welles: *Seven Decisions That Shaped History*. New York 1950; T. M. Campbell jr./G. C. Herring, G. C. (Hg): *The Diaries of Edward R. Stettinius, jr., 1943 - 1946*. New York 1975; F. L. Israel (Hg): *The War Diary of Breckinridge Long. Selections from the Years 1939 - 1944*. Lincoln 1966; R. E. Sherwood: *Roosevelt and Hopkins. An Intimate History*. New York ²1950; B. B. Berle/T. B. Jacobs (Hg): *Navigating the Rapids, 1918 - 1971. From the Papers of Adolf A. Berle*. New York 1973. F. D. Roosevelt: *[The] Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. Introduction by J. Daniels. < 25 Original Volumes > 12 Bände*. New York 1972. Bd. IX: Vol. 17 - 18: 1941; Bd. X: Vol. 19 - 20: 1942; Bd. XI: Vol. 21 - 22: 1943; Bd. XII: Vol. 23 - 25: 1944/1945.

⁵⁸ < Union of Soviet Socialist Republics. Ministry of Foreign Affairs >/All-Union Society 'Znaniye' (Hg) (1965): *"Documents: The Crimea and Potsdam Conferences of the Leaders of the Three Great Powers"* in *International Affairs* (Moscow) 1965-6, 92-109; 1965-7, 113-8; 1965-8, 107-14; 1965-9, 134-140; A. Fischer (Hg): *Teheran - Jalta - Potsdam*. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der "Großen Drei". Köln 1968; A. Rzheshchewsky (Hg): *War and Diplomacy. The Making of the Grand Alliance. Documents From Stalin's Archives Edited With a Commentary*. Amsterdam 1996; *Information Bulletin of the Embassy of the Union of Soviet Socialist Republics, Washington*. Washington I (1941) - 5 (1945); A. Gromyko: *Memoirs*. New York et al. 1990; V. Berezhkov: *History in the Making. Memoirs of World War II Diplomacy*. Moscow 1983; F. Chuev/A. Resis (Hg): *Molotov Remembers: Inside Kremlin Politics - Conversations With Felix Chuev*. Edited with an Introduction and Notes by Albert Resis. Chicago 1993.

⁵⁹ Siehe G. Drosdowski et al. (Hg): *Duden. Rechtschreibung der deutschen Sprache*. Mannheim u.a. ²¹1996.

KAPITEL 1: KANADISCHE HALTUNGEN ZU EINER WELTORGANISATION UND "KOLLEKTIVER SICHERHEIT" 1939 - 1942

Zwischen 1939 und 1942 war unklar und unentschieden, ob es nach dem Krieg eine Weltorganisation geben würde, ob der Völkerbund reformiert oder nicht lieber ein Neuanfang gemacht werden sollte. Es herrschte Übereinstimmung darüber, dass der Völkerbund in seiner bisherigen Form nicht weiter würde bestehen können. Bevor im nächsten Kapitel der Beginn der kanadischen Beteiligung an der Nachkriegsplanung der Großmächte für eine Weltorganisation untersucht wird, soll ein Überblick gegeben werden über die offizielle Haltung der Regierung sowie über wichtige Entwicklungen, Institutionen und Wortführer der öffentlichen Meinung. Begonnen wird mit einer Untersuchung der Ansichten von Premier- und Außenminister Mackenzie King, woran sich eine Zusammenfassung der offiziellen Kriegsziele und Parlamentsdebatten zum Völkerbund anschließt. Darauf folgt ein institutionengeschichtlicher Abriss über das CIIA und die Völkerbundgesellschaft. Danach werden Beispiele aus der öffentlichen Diskussion über Kriegsziele und eine Weltorganisation gegeben. Zwei Abschnitte über die Entstehung des neuen kanadischen Selbstbewusstseins und des "Mittelmacht"-Denkens seit Mitte 1940 runden dieses Kapitel ab. Die hier dargestellte öffentliche Diskussion wurde von der akademisch-journalistischen Elite geführt. Dabei ging es um die Frage nach der grundsätzlichen Haltung zu einer Weltorganisation, die zunächst weitgehend losgelöst von den Reaktionen der breiteren Öffentlichkeit auf tagespolitische Ereignisse erörtert wurde.

1.1.: Offizielle Haltungen

Nach einer Unterbrechung als liberaler Oppositionsführer unter der konservativen Regierung Richard B. Bennetts zwischen 1930 und 1935 wurde Mackenzie King im Oktober 1935 zum vierten Mal als Premierminister wiedergewählt. King war zugleich Außenminister, bis er dieses Amt im September 1946 formal von dem des Premierministers trennte und an den bisherigen Justizminister Louis St. Laurent übergab. Es bestanden nie Zweifel daran, dass King seine Minister mit sicherer Hand führte: "Mr. King's mastery over his cabinet is greater than was Mr. Bennett's, even in R. B. [Bennett]'s heyday. Mr. King has learned a lot from the 'iron under the velvet glove' method of Sir Wilfrid Laurier".¹ Mackenzie Kings lebenslange außenpolitische Maximen lauteten: *No (Advance) Commitments* und *Let Parliament Decide*. Seine Vorstellungen in Bezug auf eine Weltorganisation reichten bis in die Zeit um die Jahrhundertwende zurück, als er im Arbeitsministerium Erfahrungen bei der Schlichtung von Arbeitskämpfen gesammelt hatte.²

¹ "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 54, Nr. 8, 15.4.1941, 12 (Zitat), 60. Vgl. Heeney 1972, 58. Zum Hintergrund dieser einflussreichen Kolumne vgl. Brennan 1994, 107f.

² Canadian Encyclopedia. Hg: J. E. Marsh. 4 Bände. Edmonton, AB 1989. Bd. II, 1136f.; P. Craven: 'An Impartial Umpire'. Industrial Relations and the Canadian State, 1900 - 1911. Toronto/Buffalo/London 1980, 364-73.

Grundsätzlich zog King Konsenslösungen Auseinandersetzungen vor. Als Staatssekretär im Arbeitsministerium zwischen 1900 und 1908 sowie anschließend als erster Arbeitsminister mit eigenem Portefeuille bis 1911 wurde er mit den Beziehungen zwischen organisierter Arbeiterschaft und Unternehmern eng vertraut. Von 1914 bis 1917 arbeitete er in den USA für die Rockefeller-Stiftung und untersuchte die Arbeitsbeziehungen von einer akademischen Warte aus. Erfahrungen und Studien kristallisierten in Kings politischem Credo *Industry and Humanity*, das erstmals 1918 erschien und die Beilegung von Arbeitskämpfen behandelte. Nach King sollte der Staat dabei keine Stellung beziehen, sondern sich auf eine obligatorische, unparteiische Untersuchung der Streitsachen beschränken, um Streiks oder Aussperrungen zu vermeiden. Durch Untersuchung und offizielle Berichte würde der Öffentlichkeit die (Un)Rechtmäßigkeit der Streitgegenstände bewusst gemacht, was zu öffentlichem Druck auf die unbotmäßige Partei führen würde, dem diese nicht widerstehen können:

"Through investigation and public report, the facts of industrial disputes can be brought to light; and where there are wrongs to be righted, an informed Public Opinion may be expected to play a very real part in protecting the public interest. ... The main principle of the [1907] Industrial Disputes Investigation Act - investigation while work is continued, with reliance upon Public Opinion as the court of final appeal - constitutes the corner-stone of enlightened present-day industrial legislation. ... [I]t should not be before long it equally becomes a guiding principle in the prevention of international strife. ... Acceptance by the nations generally of the principle of investigation before there is resort to hostilities would mark the dawn of a new area in the history of the world".³

Kings Gedanken im Zusammenhang mit dem Entwurf einer Rede vor Gewerkschaftern im Oktober 1942 gingen in die gleiche Richtung:

"I should like to strike right into the heart of the whole discord of our day - international strife and industrial strife and their roots in the effort to maintain monopoly of control - one of national and the other of industrial policy - property. [sic,] position and power. I must make the thesis one which shows that the causes creating differences between nation and nation, and the parties to industries are fundamentally the same".⁴

Kings Abneigung gegen jede Art von Zwang oder Gewalt war geradezu sprichwörtlich.⁵ Für ihn entsprachen Arbeitskämpfe internationalen Konflikten: Beide hatte ähnliche Ursachen (wie

³ W. L. M. King: *Industry and Humanity: A Study in the Principles Underlying Industrial Reconstruction*. Toronto 1947, xxiv, xxvi, xxvii; vgl. Craven 1980, 85f.; A. Sauer: "Goodwill and Profit: Mackenzie King and Canadian Appeasement" in R. S. Bothwell/G. N. Hillmer/R. Sarty/C. Beauregard (Hg): *A Country of Limitations: Canada and the World in 1939*. Ottawa 1996, 247-69, 248-51. Kings *Industry and Humanity* wurde Anfang der 1970er Jahre wieder veröffentlicht als W. L. M. King: *Industry and Humanity: A Study in the Principles Underlying Industrial Reconstruction*. Toronto/Boston. Hg: D. J. Bercuson. Toronto 1918/1973. 1935 war eine leicht gekürzte Fassung als zweite Auflage ohne Anhänge erschienen, die bald vergriffen war. Erst 1947 wurde eine dritte Auflage wiederum ohne Anhänge, aber mit einer neuen Einleitung des Autors veröffentlicht. Diese Einleitung nahm u. a. auf die aktuelle Entwicklung des "Kalten Kriegs" Bezug. Es ist zu bedauern, dass Bercusons Ausgabe diese aufschlussreiche 1947er Einleitung nicht abdruckte.

⁴ Kings Tagebucheintrag, 3.10.1942, 821 in NAC, MG 26 J 13. In der Diskussion über Kriegsziele und eine Weltorganisation war sich King nicht zu schade, die Briten nach *Industry and Humanity* zu belehren: "In industrial disputes private rights cease when they become public wrongs, and in the wider field national rights must be restrained when they become international wrongs". Siehe Telg. 115, SSEA an *Secretary of State for Dominion Affairs* (SSDA), 25.11.1939 in NAC, RG 25, Reihe G.1: *Central Registry* (39-Reihe), Vol. 1998, DEA/1269-39.

⁵ Zu den oft nicht beachteten Grenzen von Kings Abscheu vor Zwang und Gewalt vgl. allerdings Craven 1980, 85f. Zur Haltung Kings gegenüber den Streitkräften zwischen 1937 bis 1939 und zu seinem Bedauern im September 1939, das Aufrüstungsprogramm vor dem Krieg nicht energischer verfolgt zu haben, siehe beispielsweise R. Sarty: "Mr. King and the Armed Forces" in R. S. Bothwell/G. N. Hillmer/R. Sarty/C. Beauregard (Hg): *A Country of Limitations: Canada and the World in 1939*. Ottawa 1996, 217-46, 217, 239f.

wirtschaftliche Unzufriedenheit) und erforderten ähnliche, friedvolle Massnahmen (unparteiische Untersuchungen, Vermittlung oder Schiedsgerichtsurteile einer neutralen Instanz). Kings Tagebuch in den 1940er Jahren ist voll mit Bezügen auf Gedanken aus *Industry and Humanity* über die Lösung internationaler Probleme, wie etwa in dem Eintrag für den 1. Juli 1944: "I may be able to make a strong appeal across Canada for a new world based on the principles of 'Industry and Humanity' in which will be found the doctrine of mutual aid as opposed to that of force". Zu einem Gespräch mit dem britischen Dominionminister Lord Cranborne (Robert A. J. Gascoyne-Cecil) zu Beginn der San Francisco-Konferenz notierte er: "I spoke of seeking to work out something in the nature of investigation leaving to public opinion the findings of the members of the Security Council as a last step before any attempt to consider the application of force". In Kings geheimem Tagebuch über die Gouzenko-Spionageaffäre wurden die Methoden internationaler Konfliktschlichtung aufgelistet: "I believe in my [']Industry and Humanity['] will be found the only really effective method [der Lösung internationaler Konflikte, d. V.] in which I have quoted of the passage which illustrates Christ's teachings as to conciliation, arbitration, investigation etc.". Kings Glaube an unparteiische Untersuchungen durch internationale Instanzen zeigte sich auch in einem Gespräch mit Anthony Eden 1945:

"I told him I was deeply concerned about the Russian situation and that we should do our utmost to try and bring about co-operation on lines which would place all nations on a footing of equality as regards having conditions in our countries investigated. Russia should not be exempt".

King stellte sich eine "neue Weltordnung" nach den Prinzipien in *Industry and Humanity* vor, was in den 1940er Jahren als Motiv in seinen Reden auftauchte:

"If the world is to escape self-destruction, an industrial system and international relationships characterized by antagonism, coercion and resistance must yield to a New Order based upon mutual confidence, real justice, and constructive good will. I believe this to be the one and only formula for peace in the unsettled world of today. ... Humanity has rights superior to those of Industry and Nationality. For their ultimate solution, industrial and international problems alike await the inspiration of a universally accepted faith in human brotherhood".⁶

King verließ sich also auf eine Mischung aus Laissez-faire- und Ordo-Liberalismus. Eine Weltorganisation war als Forum für Konfliktlösung notwendig, sollte sich aber auf Untersuchungen, Veröffentlichung von Berichten, Diskussion und Vermittlung beschränken, keinesfalls Partei ergreifen oder gar (militärisch oder wirtschaftlich) intervenieren. Der durch die Diskussion entstehende Druck der Weltöffentlichkeit würde helfen, einen friedlichen, versöhnlichen Interessenausgleich herbeizuführen.

Dies waren allerdings idealisierte, theoretische Erwägungen, die auf der Annahme beruhten, dass Staaten und Weltöffentlichkeit rational handeln. Eine weitere Vereinfachung war die unreflektierte Anwendung eines nationalen Modells auf internationale Beziehungen. In diesen Annahmen liegen die Hauptprobleme: Staaten verhalten sich selten rational und folgen vor allem nicht automatisch dem, was die "Weltöffentlichkeit" denkt. (Die "Weltöffentlichkeit" war nie, ist nie und wird nie einer Meinung

⁶ Kings Tagebucheinträge, 1.7.1944, 632; 25.4.1945, 423; 21.9.1945, 1108; 11.10.1945, 964 in NAC, MG 26 J 13. King ³1947, XXVIII f.; vgl. Anglin 1957, 27. Bereits eine frühe sympathisierende Biographie hob die konzeptionelle Bedeutung von *Industry and Humanity* für Kings Innen- und Außenpolitik hervor. Siehe B. Hutchison: *The Incredible Canadian. A Candid Portrait of Mackenzie King: His Works, His Times, and His Nation*. Toronto/New York/London 1952, 38-44, 402. Über Kings Wiederentdeckung von *Industry and Humanity* in den 1940ern siehe Granatstein 1975, Kap. 7, bes. 263f., 275f., 279. Zu ähnlichen Überlegungen über das christlich-religiöse Fundament einer neuen Weltordnung siehe "A New World Order" in MONTREAL GAZETTE, 13.6.1942, 8.

über irgendeinen Aspekt der internationalen Beziehungen sein). Außerdem dürfen weder Völkerbund noch Vereinte Nationen⁷ mit dem Staat und seiner Macht gleichgesetzt werden. Beide Weltorganisationen mussten bzw. müssen sich für die Ausführung von Beschlüssen zur Konfliktregelung auf ihre Mitglieder verlassen. Alleine auf sich gestellt waren bzw. sind sie machtlos. Völkerbund und UNO konnten bzw. können die ungeschriebenen Regeln des halb-anarchischen Weltsystems kaum ändern und hatten bzw. haben deshalb nur sehr begrenzten Einfluss auf die Beilegung internationaler Konflikte. In vielerlei Hinsicht hatten bzw. haben sie deutlich weniger Macht als der kleinste Staat. Die meisten Staaten dagegen besitzen die verfassungsrechtliche Autorität, die Beilegung von Arbeitskämpfen zu regeln. Daneben verfügen sie über Exekutiv- und Notstandsgewalten, um schnell und effektiv auf Krisen reagieren zu können. Die bloße Veröffentlichung unabhängiger Berichte über Konflikte reicht auch in der Arbeitswelt nicht aus, Öffentlichkeit, Streitparteien oder Regierung dazu zu bewegen, Auseinandersetzungen beizulegen. Entscheidend ist wie in einer Weltorganisation die politische Kompromissbereitschaft aller Beteiligten. In diesem Zusammenhang ist man gut beraten, sich einige Ungereimtheiten in Kings Denken zu vergegenwärtigen. Der Premierminister war nämlich in der Regel gegen eine kanadische Mitgliedschaft in neutralen Untersuchungskommissionen der Vereinten Nationen wie der *United Nations Temporary Commission on Korea* (UNTCOK), der *United Nations Special Commission on Palestine* (UNSCOP) oder der *United Nations Special Commission on the Balkans* (UNSCOB). King fürchtete, dass Kanada durch seine Mitgliedschaft in Auseinandersetzungen zwischen den Großmächten verwickelt werden könnte.

Kings Ansichten über die Funktionen einer Weltorganisation spiegelten sich in seinen Erklärungen zu den kanadischen Kriegszielen wider. Das Ende seiner die Thronrede begleitenden Parlamentsrede vom 12. November 1940 enthielt eine Passage, die Kings persönliche Gedanken besonders gut ausdrückte. Er unterstrich die Notwendigkeit einer "new social order - an order in which freedom, truth and justice will increasingly prevail in the relations among individuals, between classes and among nations. Personally, I do not see that any conflict may [need] arise between our war aims and our peace aims". King verband hier das militärische Ziel des Sieges über Deutschland mit dem Friedensziel einer "new social order", was das Thema zahlreicher Erklärungen in den Jahren 1941 und 1942 werden sollte.⁸ In seiner Neujahrsansprache vom 31. Dezember desselben Jahres bezeichnete King die kanadischen Kriegsanstrengungen stolz als "second only to Britain herself" - ein erster offizieller Ausdruck des neuen nationalen Selbstbewusstseins, das die Grundlage für das "Mittelmacht"-Denken bilden sollte. Für die Zukunft forderte er eine "new world order which will cherish freedom, truth and justice".⁹ Am 24. März 1941 hieß er den amerikanischen Präsidentschaftskandidaten der Republikaner,

⁷ Nach 1945 verwechselte King die Vereinten Nationen begrifflich oft mit dem Völkerbund, was eine Kontinuität seiner Überlegungen über eine Weltorganisation andeutet (English 1989-I, 329).

⁸ Erklärung Kings im Unterhaus, 12.11.1940 in NAC, MG 26 J, Reihe 5: *Speeches*, Vol. 64, D-39027. Der tatsächliche Text der Rede wie gehalten (Änderungen in eckigen Klammern) ist in Canada. Parliament. House of Commons: *Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report*. 1941. Bd. 1. Ottawa 1941, 60. Das Erstzitat des jeweiligen Bands der Aufzeichnungen der Parlamentsdebatten wird im Folgenden der Einfachheit halber abgekürzt als *Canada. House of Commons Debates*. < Jahr >. < Bd. >. Ottawa < Erscheinungsjahr >, danach CHCD < Jahr > < Bd. >.

⁹ Zitiert nach "Freedom, Justice Will Win, Says Prime Minister King" in TORONTO DAILY STAR, 2.1.1942 in NAC, MG 26 J 5, Vol. 64, D-39206f.

Wendell Willkie, im Torontoer *Maple Leafs Garden* willkommen. Anlässlich der Eröffnung der *Canadian War Services Fund Campaign* entwickelte King sein Thema einer "new world order" weiter:

"If that new order is not already on its way before the war is over, we may look for it in vain. A new world order cannot be worked out, at some given moment, and reduced to writing at a conference table. It expresses itself in brotherhood, in good-will[, and] in mutual aid. ... It expressed itself at the outbreak of war, when this young nation and the other nations of the British Commonwealth took their place at the side of Britain You will find its latest manifestation in the resolution of the United States of America to lend its powerful aid to the nations which are fighting for freedom. All these things are combining to create one great brotherhood of the English-speaking peoples. Nations large and small are finding in its aim a new unity in the common defence of freedom and of human rights. On such a foundation of unity of purpose and of effort, free peoples may well hope to build an enduring new world order".¹⁰

Dies war eine moderate Befürwortung des Prinzips der "kollektiven Selbstverteidigung", was manche Beobachter als Bekenntnis zur "kollektiven Sicherheit" überinterpretierten.¹¹ King wiederholte diese Gedanken in seiner *Mansion House*-Rede vom 4. September desselben Jahres annähernd wörtlich. In seiner Verurteilung des deutschen Überfalls auf Jugoslawien und Griechenland warnte der Premierminister am 9. April vor Hitlers Propaganda einer "neuen Ordnung" und erklärte, dass dessen Ziel nach der Eroberung Europas die Weltherrschaft sei:

"In the nazi design for Europe - the so-called 'new order' - Germany would be the workshop and the arsenal of the European continent. Within her borders, or under her control, the important and highly technical industries would be concentrated, while the conquered territories became hewers of wood and drawers of water, ministering to the nazi war machine, and adding to its staying power. ... Nazi control of Europe would in fact involve the outflanking of North America".¹²

Kings Bestehen auf einer "new world order" muss im Kontext alliierter Bemühungen gesehen werden, der Nazi-propaganda einer "neuen (Wirtschafts)Ordnung in Europa" zu begegnen, die Berlin Ende Juli 1940 proklamiert hatte.¹³ In seiner berühmten Rede von den "Vier Freiheiten" am 6. Januar 1941 hatte der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt eine ähnliche "neue Weltordnung" skizziert: "That kind of world is the very antithesis of the so-called 'new order' of tyranny To that

¹⁰ Rede Kings, Toronto, *Maple Leaf Gardens*, 24.3.1941 in NAC, MG 26 J 5, Vol. 65, D-39662-9, D-39667f. (Zitat). (Dieses Manuskript trägt die Notiz "final version". Die eckigen Klammern enthalten Zusätze des darauf folgenden Manuskriptes in *ibid.*, D-39575f.). In einer weiteren Rede wiederholte King diese Gedanken über eine "new political and social order", wie sie die Vorväter in der kanadischen Pionierzeit geschaffen hätten. Siehe Rede Kings, Edmonton (Bankett des *Chamber of Commerce* und der Vereine der Streitkräfte), 4.7. in NAC, MG 26 J 5, Vol. 67, D-40640-59, D-40654f., D-40658f. (veröffentlicht in EDMONTON BULLETIN, 4.7., 1 und 6 in *ibid.*, D-40666-71).

¹¹ G. Dexter: *Canada and the Building of Peace*. Toronto 1944a, 144; Dawson 1943, 93; Anglin 1957, 27.

¹² Erklärung Kings im Unterhaus, 7.4.1941 in NAC, MG 26 J 5, Vol. 65, D-39735. Vgl. Canada. House of Commons Debates. 1941. Bd. III. Ottawa 1941, 2197. Vgl. Dawson 1943, 92. Siehe weiter Kings frühere Rede über die Verabschiedung der amerikanischen Leih- und Pachtgesetzes: "We, in Canada, may feel more than a little pride in the share we have had in bringing about the closer relationship between the United States and the British Commonwealth [which will, in der Hansard-Version] ... seal the spiritual union of free peoples everywhere, out of which we may hope to build an enduring new world order". Siehe Erklärung Kings im Unterhaus, 12.3. in NAC, MG 26 J 5, Vol. 65, D-39657-61, D-39661. Vgl. Canada. House of Commons Debates. 1941. Bd. II. Ottawa 1941, 1456. Kings Tagebucheintrag, 12.3., 210 in NAC, MG 26 J 13. Vgl. auch die Radioansprache anlässlich der Siegesanleihe: "Hitler and his Nazi associates speak of a new order. What kind of world can come out of any kind of order controlled by such men?" Radioansprache Kings über das Netz der *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC), 1.6. in NAC, MG 26 J 5, Vol. 65, D-39888-96, D-39892 (Zitat).

¹³ Zur "neuen Ordnung Europas" siehe W. Funk: *Wirtschaftliche Neuordnung Europas*. Berlin 1940; A. Van Dormael: *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*. London/Basingstoke 1978, 5f.

new order we oppose the greater conception - the moral order".¹⁴ Die Alliierten und aufgeschlossene Amerikaner hatten begriffen, dass die "neue Weltordnung" glaubhaft, moralisch vertretbar, demokratisch und sozial gerecht sein müsste. Militärische Kriegführung allein reichte nicht aus. Die neutralen Mächte mussten über eine prinzipientreue, gerechte Gegenvision für die alliierte Seite gewonnen werden.

Der Historiker Arthur Lower (*United College, University of Manitoba*) hatte schon im Frühjahr 1939 davor gewarnt, dass die deutsche Expansion in Europa die Weltordnung verändern würde: "Each day, with its news of fresh German aggressions seems to make it more apparent that the old world order, in which Canadians have hitherto lived so comfortably, is passing away". Die Überlegungen zu einer Gegenvision wurden von dem Journalist Gilbert C. Layton im Juni 1941 thematisiert: "The challenge to the Democracies is to outline their New Order and to offer it to the world". Der britische Volkswirtschaftler Paul Einzig machte es sich im selben Jahr zur Aufgabe, die alliierten Öffentlichkeiten über die wirtschaftliche Ausbeutung der "neuen Ordnung Europas" aufzuklären. Einzig beklagte "[the] inadequate efforts made by the B.B.C. ... to counter the Nazi 'New Order' propaganda". Seine Analyse zeigte, dass die "neue Ordnung für Europa" den besetzten Ländern zum einseitigen Vorteil Nazideutschlands aufgezwungen worden war. Für Einzig war dies nur ein Ausgangspunkt. Die alliierte Antwort auf die Nazi-Propaganda konnte sich nicht damit zufrieden geben, eine "neue Weltordnung" als gleichberechtigt konkurrierenden Gegenentwurf zu vertreten. Dies wäre einem Wettbewerb beider Entwürfe gleichgekommen und hätte ihnen eine vergleichbare Legitimität verliehen. Hitlers "neue Ordnung" müsste somit als das beschrieben werden, was sie war: eine wirtschaftliche, politische und militärische Diktatur, keine annehmbare Alternative zu einer "neuen Weltordnung", wie sie von den Alliierten propagiert und diskutiert werden sollte.¹⁵

Auch als die USA und Großbritannien zwischen 1940 und 1942 hinter verschlossenen Türen über ein internationales Wirtschafts- und Währungssystem nachzudenken begannen (Kap. 8), war ein Gesichtspunkt, der deutschen Propaganda der "neuen Ordnung in Europa" eine Gegenvision

¹⁴ Zitiert nach V. M. Dean/O. K. D. Ringwood (Hg): "Documents Concerning Post-War Reconstruction of Europe" in *Foreign Policy Reports* 18-1 (1942/43; 15.3.1942), 6-12, 7. Vgl. dazu Roosevelts landesweite Radioansprache aus dem Weißen Haus, 29.12.1940 in DSB 4, Nr. 80 (1941), 3-8, 6. Roosevelts "Vier Freiheiten" waren "freedom of speech and expression", "freedom ... to worship God", "freedom from want", und "freedom from fear". Roosevelts Rede wurde in Kanada begrüßt. Siehe beispielsweise "To the Bitter End" und "Roosevelt and War Aims" in WINNIPEG FREE PRESS, 7.1.1941, 11, 18.3.1941, 9; oder H. L. Stewart: "Current Magazines: The New Order: A Dictatorial Program" in *Dalhousie Review* 20-4 (1940/41a), 492-9, 499. King bemerkte in einer Presserklärung: "[H]is message to Congress today will, I believe, be viewed as the most important of his career". Siehe Presserklärung Kings, 6.1.1941 in NAC, MG 26 J, Reihe 6: *Pamphlets and Clippings*, Vol. 200, File 2, VII.

¹⁵ A. R. M. Lower: "Canada and the New World Order" in *Canadian Forum* 19, Nr. 220 (1939/40), 1.5.1939, 44ff., 44; G. C. Layton: "New Nazi Order" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 40 (1940/41), 14.6.1941, 47. P. Einzig: Hitler's 'New Order' in Europe. London 1941, Vif und *passim*. Biographische Informationen zu Einzig sind in Canada. House of Commons Debates. 1945, 2nd session, Bd. III. Ottawa 1945, 6.12.1945, 3079. Zur "neuen Ordnung in Europa" der Nazis siehe "Hitler and Common Sense" in Round Table 31, Nr. 120 (1939/40), 747-57; W. G. Fitz-Gerald: "Famine Haunts Hitler's Europe" in NATIONAL HOME MONTHLY 42-2 (1941), 5ff., 20, 22, 22; "Winning the War" in *Canadian Forum* 20, Nr. 237 (1940/41), 1.10.1940, 198f.; M. Cohen: "Couchiching" in *Canadian Forum* 20, Nr. 237 (1940/41), 1.10.1940, 200ff.; N. Angell: "Hitler's 'New Order' Vs. Free Democracy" in FINANCIAL POST 34, 26.10.1940, 12; V. M. Dean: "Europe Under Nazi Rule" in *Foreign Policy Reports* 16-15 (1940/1941), 15.10.1940, 178-92, 192; "This 'New Order'" in WINNIPEG FREE PRESS, 11.1.1941, 13; V. M. Dean: "Towards a New World Order" in *Foreign Policy Reports* 17-5 (1940/41), 15.5.1941, 50-68, 52, 68; P. A. Child/J. W. Holmes: *Dynamic Democracy. A Problem of Strategy in the World War of Morale*. Toronto 1941 (Behind the Headlines I-9), 3ff., 22ff. Siehe weiter die amerikanische Edition von Hitler's programmatischen Reden in A. Hitler: *My New Order*. Ed.: R. de Roussy de Sales. Introduction by R. G. Swing. New York 1941 *passim*; vgl. B. Wilkinson: "Hitler's New Order" in UTQ 11-1 (1941/42), 123-6; WINNIPEG FREE PRESS, 3.9.1941, 9.

entgegenzusetzen.¹⁶ Solche Überlegungen hatte auch der britische Informationsminister Duff Cooper auf einem Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren im Oktober 1940 angestellt: "It was decided to combat ignorance in this country about the Empire and also to show that the Commonwealth ideals form an effective answer to the German and Japanese propaganda as to the New World Order".¹⁷ Seit Mitte der 1960er Jahre zeigte Milward schließlich mehrfach, dass die deutsche Politik der "neuen Ordnung in Europa" in ihrer Umsetzung von Land zu Land variierte. Die Deutschen hatten offensichtlich keineswegs so weit im Voraus geplant, wie dies ihre Propaganda den alliierten Öffentlichkeiten glauben gemacht hatte. Die Erfolge der "Blitzkriege" waren selbst für die Berliner Bürokratie zu schnell und zu überraschend.¹⁸

Doch King ging es nicht nur um eine positive Gegenvision zu Hitlers Propaganda. Den Vereinigten Staaten musste ihr Interesse an einer umfassenden Unterstützung der Alliierten klar gemacht werden. Der kanadische Premierminister sah sich hier in der Rolle eines "Übersetzers" für Großbritannien. Am 17. Juni 1941 hielt King in New York seine erste größere Rede in den USA seit Kriegsausbruch vor einer interessierten Zuhörerschaft kanadischer Organisationen. Sein Ziel war, die eigenen Kriegsanstrengungen in den USA bekannter zu machen, um für mehr Unterstützung zu werben. Der Premierminister sprach von einem neuen "Internationalismus":

"[W]e see no escape, no safety, no refuge in national isolation. We are internationally minded because our people know that a threat to freedom anywhere is a threat to freedom everywhere. We know that there are no longer any geographical defences strong enough in themselves to prevent the onset of aggression".

Den Kampf gegen Deutschland beschrieb King aus einer ganz persönlichen Sichtweise: "On the one side stands spiritual freedom, with its high regard for human values ... On the other side is the spirit of Naziism and Fascism with their 'coarse material standards', their 'cult of power as an end in itself'".¹⁹

¹⁶ Vgl. dazu beispielsweise Protokoll der 292. Sitzung des *British War Cabinet (War Minutes* - im Folgenden WM < Jahr) > < Sitzung >) (40), 20.11.1940 in PRO, CAB 65/10. WM (41) 8th, 20.1.1941 in PRO, CAB 65/17. Felix Frankfurter (ein Berater des Präsidenten) an Roosevelt, 19.12.1940, mit beiliegendem Memorandum von Jean Monnet (*British-French Purchasing Commission in the United States*), ohne Datum (o. D.); Roosevelt an Welles, 31.12.1940 in M. Freedman (Hg): *Roosevelt and Frankfurter: Their Correspondence, 1928 - 1945*. London/Sydney/Toronto 1967, 566ff. Telg. 1789, U.S. Chargé d'Affaires in London, Matthews, an U.S. Außenminister, 12.4.1942 in United States. Department of State: *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers*. 1942. Bd. I: General. The British Commonwealth. The Far East. Washington 1960, 163ff., 165. Zu früheren Diskussionen siehe T. A. Wilson: *The First Summit. Roosevelt and Churchill at Placentia Bay, 1941*. Lawrence, KA ²1991, 152f. Die Amerikaner hatten seit der Kapitulation Frankreichs die Bildung eines kontinentaleuropäischen Blocks unter der Führung des Dritten Reiches und den Verlust ihrer Absatzmärkte in Europa und Lateinamerika gefürchtet. "The American decision to enter the war was actually based much more upon economic considerations and ideological commitments than on either moral aspirations or military apprehensions". Siehe P. J. Hearden: *Roosevelt Confronts Hitler. America's Entry into World War II*. Dekalb, IL 1987, x (Zitat) 159-62, 189.

¹⁷ Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 2.10.1940, 18.7. in PRO, *Records of the Dominions Office (DO)*, Reihe 121: *Private Office Papers*, Vol. 9 (Mikrofilmedition in den NAC, MG 42). Zu den Treffen der Hochkommissare siehe Garner 1978, 198-201; C. Bissell: *Vincent Massey*. 2 Bände. Toronto. Bd. II: *The Imperial Canadian: Vincent Massey in Office*. 1986, 127. Vgl. die Einschätzung des britischen Außenministeriums: "The theme of the 'European Revolution' or the 'New Order' has become one of the main threats of German propaganda". Siehe Foreign Office (FO): *Analysis of German Propaganda, June 1 - 15, 1940* als Foreign Office, Department for Publicity in Enemy Countries [Confidential Print C 6592/18/18], 1 in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Reihe *FO Prints of the Governor General*, Box 11, File 346. Vgl. weiter Auszug aus Cadogans Tagebuchaufzeichnung, 25.7. in Dilks (Hg) 1971, 316f.

¹⁸ A. S. Milward: *The German Economy at War*. London 1965, 30, 52; A. S. Milward: *The New Order and the French Economy*. London 1970, 42f.; A. S. Milward: *The Fascist Economy in Norway*. Oxford 1972, 42f.

¹⁹ Kings Rede und Radioansprache über das Netz der *National Broadcasting Corporation (NBC)* in den USA und des CBC in Kanada, *Associated Canadian Organizations of New York City*, Waldorf Astoria Hotel, New York, 17.6.1941, zitiert

Vor dem *Canadian Club* und der Handelskammer in Winnipeg warnte King am 10. Juli 1941 vor einer Invasion der westlichen Hemisphäre, kritisierte den "Mythos des Isolationismus" und verdeutlichte das kanadische Interesse an einer funktionierenden Weltwirtschaft:

"If Britain goes down, if France goes down, the whole business of isolation [of this North American continent] will prove to have been a mere myth. ... The Nazi preparations for war, the war itself, and the extension of the blockade have already created enormous surpluses of agricultural commodities, like wheat, which we ... export. Without world markets, there can be no permanent prosperity for our great primary industries. The destruction of Hitlerism will alone make possible the opening up of the channels of trade, and the restoration of markets for our exportable surpluses".²⁰

In seiner bekannten Londoner *Mansion House*-Rede vom 4. September 1941 sprach der Premierminister u. a. wieder über das Thema "Weltordnung" in seinen praktischen Konsequenzen für die alliierte Politik. King appellierte an die USA, die "deepening interdependence of the Free World" anzuerkennen. Die Vereinigten Staaten sollten zumindest eine Beistandserklärung für Großbritannien gegen Nazideutschland abgeben, wie dies Winston Churchill umgekehrt am 24. August in seinen Anmerkungen zur Atlantik Charta getan hatte. Churchill hatte den USA dabei britischen Beistand für den Fall eines japanischen Angriffs im Pazifikraum versprochen. Der kanadische Premierminister prophezeite seinen Zuhörern, dass - wenn dem Nationalsozialismus nicht bald Einhalt geboten würde - Deutschland seine europäischen Eroberungen konsolidieren würde. Großbritannien jedoch könne Deutschland nicht alleine besiegen, nur selbst einige Zeit aushalten. Ohne ein weitergehendes U.S.-Engagement hätte eine deutsche Konsolidierung weit reichende Konsequenzen: "[T]here can be no security, no progress and no peace in any corner of the world". Nur eine aktivere anglo-amerikanische Kooperation wie in der Atlantik Charta (Kap. 2) könne sicherstellen, dass der Hitlerismus überwunden würde.²¹

In Ottawa schließlich befürwortete King am 17. September 1941 im *Château Laurier* eine Art von "Supranationalismus" und internationaler Zusammenarbeit, um Freiheit und Demokratie zu erhalten:

nach dem TORONTO DAILY STAR, 18.6.1941 in NAC, MG 26 J 5, Vol. 66, D-40318, D-40321. Kings private Ansichten über den Kampf zwischen "Materialismus" (Faschismus und Kommunismus) und "Spiritualismus" (die christliche Welt) wurden in mehreren Tagebucheinträgen deutlich. Siehe Kings Tagebucheinträge, 8.10.1941, 897; 2.11.1943, 965; 18.5.1946, 437 in NAC, MG 26 J 13.

²⁰ Kings Rede in Winnipeg, 10.7.1941, zitiert nach "Draft Not Needed If Canadians See Issue, Says King" der WINNIPEG TRIBUNE, 10.7.1941 in NAC, MG 26 J 5, Vol. 67, D-40819f. Die Unmöglichkeit von Neutralität oder "Isolationismus" sowie die Notwendigkeit verstärkter anglo-amerikanischer Zusammenarbeit nach dem Vorbild der Atlantik Charta wurden nochmals unterstrichen in Kings Radioansprache anlässlich der zweiten Siegesanleihe. Siehe CBC-Radioansprache Kings, 15.2.1942 in NAC, MG 26 J 5, Vol. 69, D-42305f.

²¹ Rede Kings, *Mansion House*, London, 4.9.1941 in NAC, MG 26 J 5, Vol. 67, D-40869-74, D-40873. Churchills Rede im britischen Unterhaus, 24.8. in R. R. James (Hg): Winston S. Churchill. His Complete Speeches. 8 Bände. London/New York 1974. Bd. VI: 1935 - 1942, 6472-8, 6475. Zwei Wochen später beauftragte King den amerikanischen Gesandten in Ottawa, Jay Pierrepont Moffat, Präsident Roosevelt zu erklären, dass Großbritannien Deutschland ohne amerikanische Hilfe nicht besiegen könnte. Siehe Kings Tagebucheintrag, 18.9., 857f. in NAC, MG 26 J 13. Kings Rede fand auch in Großbritannien große Beachtung. Siehe WP (41) 228: "Speech by Mr. Mackenzie King", Kabinettssekretär E. E. Bridges an britisches Kriegskabinett, 20.9. in PRO, CAB 66/19.

"[N]o nation which wishes to see freedom survive ... can now look to anything so old fashioned as its own sovereign rights or so restricted as its own unaided strength. Remoteness from the immediate scene of conflict has ceased to be a safeguard for men and nations that cherish their freedom".²²

In einem Rückblick auf Kings Reden im Jahre 1941 kam Dexter zu einer voreiligen Schlussfolgerung: "Canada is [now] unreservedly committed to the principle of collective security".²³ Es ist richtig, dass King vage eine "neue (soziale) Weltordnung" unterstützte, den "Isolationismus" verurteilte, auf die Notwendigkeit verstärkter anglo-amerikanischer Zusammenarbeit für eine neue Weltordnung hinwies und die eigenwirtschaftlichen Vorteile einer "internationalistischen" Haltung hervorhob. Von diesen oft nebulösen Äußerungen abgesehen behielt Kings seine Vorbehalte gegenüber "kollektiver Sicherheit" bei und befürwortete eine neutrale, auf friedliche Konfliktbeilegung ausgerichtete Weltorganisation. Von einer neuen Akzeptanz "kollektiver Sicherheit" zu sprechen, geht deshalb zu weit, wie die anschließende Analyse interner Überlegungen in Ottawa weiter zeigen wird.

Abgesehen von Kings Ziel einer "neuen (sozialen) Weltordnung" wurde offiziell wenig Konkretes über die Form der Nachkriegswelt verlautbart, für die Kanada in den Krieg eingetreten war. Im Außenministerium allerdings wurde einige Energie auf die Formulierung von Nachkriegszielen verwendet. Der langjährige Staatssekretär im Außenministerium (1925 - 1941), Oscar D. Skelton, führte am 10. Oktober 1939 in einem Memorandum an King aus, dass man sich nicht darauf beschränken könne, Hitlers "Friedensangebote" abzulehnen und in der Defensive zu verbleiben. Positive Kriegsziele waren vonnöten, um die Neutralen auf die Seite der Alliierten zu ziehen und die innenpolitische Unterstützung der Nazidiktatur zu untergraben.²⁴

Der kanadische Premierminister dachte in einem Memorandum am 2. November 1939 an Skelton über britische und französische Vorstellungen zur Nachkriegswelt nach. Jede offizielle Erklärung müsse auf kanadische, nicht auf britische oder imperiale Interessen Bezug nehmen. Stand der deutsche Nationalsozialismus für unkontrollierte, willkürliche Gewalt, so ruhten die Positionen Kanadas und des Commonwealth auf den Prinzipien der *Magna Charta*, *Habeas Corpus*-Akte, *Petition of Rights* und *Bill of Rights*. King bemühte gar die amerikanische Unabhängigkeitserklärung als Vorbild für

²² Kings Rede in Ottawa, 17.9.1941 in NAC, MG 26 J 5, Vol. 67, D-41089-41101, D-41095. King war mit dieser Rede weitaus zufriedener als mit seiner *Mansion House*-Ansprache. Der Premierminister "found it very easy to speak, and did so without hesitation and to good effect from start to close". Siehe Kings Tagebucheintrag, 17.9., 854 in NAC, MG 26 J 13.

²³ G. Dexter: "Mr. King and Collective Security" und "Change in Foreign Policy" in WINNIPEG FREE PRESS, 20.11.1941, 13. Vgl. G. Dexter: "Back to the Covenant" in WINNIPEG FREE PRESS, 7.11.1942, 17; G. Dexter: "A Change for the Better" in WINNIPEG FREE PRESS, 24.6.1942, 13; Dawson 1943, 93; Dexter 1944a, 141ff. Die Parallelen zwischen Dexters und Dawsons Interpretationen von Kings zitierten Erklärungen waren kaum zufällig. Dexter wurde im Vorwort von Dawsons Band ausdrücklich für Hintergrundmaterial und Memoranda gedankt (Dawson 1943, v). Dawson beschrieb seine Beteiligung beim Verfassen dieses *Canada in World Affairs*-Bandes bezeichnenderweise als "Herausgeber" und nicht als "Autor". Es kann mit einiger Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass Dawson sich weitgehend auf Dexters Interpretation über die Wende Kings zur Bejahung "kollektiver Sicherheit" stützte. Zum Publikationshintergrund dieses Bandes und Einholen von Kommentaren aus dem Außenministerium siehe Aufzeichnungen zur 61. Sitzung des CIIA-Forschungsausschusses, 22.9.1941, 2; Anlage A: Bericht eines *Summer Sub-Committee* des CIIA-Forschungsausschusses, 4.10.1941; Aufzeichnungen zur 68. und 70. Sitzung des CIIA-Forschungsausschusses, 7.5.1942, 2; 23.6.1942, 2 in NAC, Aufzeichnungsbücher des CIIA (im Folgenden MG 28 I 250; Mikrofilmausgabe), Vol. 5.

²⁴ Memorandum, Skelton an King, 10.10.1939 in NAC, RG 25, Reihe D.1: *Papers of the Office of the Under-Secretary* (O. D. Skelton - N. A. Robertson, im Folgenden ODS-NAR), Vol. 770, File 339. Telg., SSEA an SSDA, 10.10.; Telg., SSEA an SSDA, 11.10. in NAC, RG 25, Vol. 1998, DEA/1269-39. Kings Tagebucheinträge, 10.10., 1142-3; 11.10., 1145 in NAC, MG 26 J 13. Vgl. J. G. Eyars: *In Defence of Canada*. 5 Bände. Toronto. Bd. II: *Appeasement and Rearmament*. 1965, 156-9. Zu den deutsch-kanadischen Beziehungen siehe jetzt P. Opendhövel: *Die deutsch-kanadischen Beziehungen in der Zwischenkriegszeit: Handels- und Außenpolitik, 1919 - 1939*. Frankfurt, M. u. a. 1993.

Friedensziele. Obwohl King den Völkerbund prinzipiell akzeptierte, argumentierte er im Anklang an seine Ideen in *Industry and Humanity*, dass dieser den Fehler gemacht habe, sich auf Zwang und Gewalt zu verlassen, um Weltfrieden und -sicherheit zu erhalten: "Geneva ... [should have, d. V.] been a forum for the formation of world opinion instead of becoming ... a sort of international war office". Abschließend forderte King als "another [postwar, d. V.] aim ... that economic nationalism and economic imperialism must end".²⁵ Ein Telegramm an den britischen Dominionminister knapp drei Wochen später wiederholte Kings Argumente: "[T]he experience of the past twenty years gives little ground for believing that if a policy of continuous repression were proposed, it could be either maintained for any length of time or prove successful if maintained".²⁶

Während sich Kanada über Kriegsziele und eine Nachkriegsordnung offiziell weitgehend ausschwig und während King die Idee der "kollektiven Sicherheit" weiter ablehnte, zogen führende australische Diplomaten und Politiker andere Lehren aus dem Scheitern des Völkerbunds. Im Oktober unterschied der australische Hochkommissar in London, Stanley Bruce, für seinen Premierminister zwei grundsätzliche Haltungen zur Kriegszielfrage. Nach der einen Ansicht habe die Zwischenkriegszeit gezeigt, dass der Völkerbund nicht funktionierte. Folglich sollte man keine Energien auf die Nachkriegsplanung verschwenden und Deutschland nach dem Krieg schlicht entwaffnen und vielleicht sogar teilen. Die andere Auffassung tendierte dahin, so bald wie möglich Kriegsziele und Pläne für die Nachkriegsordnung bekannt zu geben. Lag Bruces Sympathie bei den Befürwortern einer Kriegszielerklärung und einer wirtschaftlich-politisch-sozialen Nachkriegsordnung, so schien in Großbritannien die Gruppe um Churchill der erstgenannten Meinung anzuhängen. In einem Telegramm an den britischen Premierminister Neville Chamberlain am 28. Oktober 1939 nahm sein australischer Amtskollege R. G. Menzies auf die von Bruce beschriebenen Meinungen Bezug und stellte sich unzweideutig hinter die Vision einer neuen gerechteren Welt, basierend auf "real racial and social considerations, with unprejudiced approach to the problems of colonies and raw materials and with a new and more practical attempt at some system of collective security".²⁷

Ein Anstoß zum weiteren Nachdenken über die Kriegsziele kam aus Großbritannien. Am 12. Januar 1940 informierte der britische Dominionminister die Hochkommissare in London, dass Großbritannien und Frankreich eine Erklärung gegen den Abschluss eines Separatfriedens planten, der die Dominien beitreten könnten. Der Entwurf eines Telegramms an die Dominion-Premierminister wurde zirkuliert. Die Hochkommissare sprachen sich gegen eine baldige Veröffentlichung dieser Erklärung aus und plädierten dafür, einen günstigeren Moment abzuwarten. Ein Telegramm mit dem

²⁵ Memorandum, King an Skelton, 2.11.1939 in NAC, John W. Pickersgill Papiere (im Folgenden MG 32 B 34), Vol. 3, File "World War II: Canada's War Effort I". Vgl. Eayrs 1965-II, 159, 232-6.

²⁶ Telg. 115, SSEA/King an SSDA/Chamberlain, 25.11.1939 in NAC, RG 25, Vol. 1998, DEA/1269-39. Vgl. Eayrs 1965-II, 160f. Dieses Telegramm beeindruckte London und wurde vom Dominionminister am 28. November unter den Mitgliedern des britischen Kriegskabinetts zirkuliert. Siehe *British War Cabinet Papers: General Series* (im Folgenden WP (G)) (39) 119: "Views of the Prime Minister of Canada on War Aims", SSDA/Eden an Kriegskabinetts, 28.11. in PRO, DO 35/998, WC 7/13.

²⁷ Telg. 586, australischer Hochkommissar in London/Bruce an australischen Premierminister/R. G. Menzies, 26.10.1939; Telg., R. G. Menzies an britischen Premierminister/Neville Chamberlain, 28.10. in Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 2: 1939. Hg: R. G. Neale/H. Kenway/H. W. J. Stokes/P. G. Edwards. 1976, 353-8. Vgl. A. Stirling: Lord Bruce: The London Years. Melbourne 1974, 131. Menzies schickte eine geringfügig veränderte Fassung des Telegramms an Chamberlain an die Premierminister der Dominien.

Erklärungsentwurf wurde noch am gleichen Tag an die Dominionen geschickt. Am 19. Januar äußerten die Hochkommissare in einer weiteren Diskussion des Entwurfs erneut Bedenken, wobei die Frage eines Dominion-Beitritts weitgehend unbeachtet blieb.²⁸

Ende Januar 1940 diskutierte das kanadische Kabinett die Vor- und Nachteile einer Kriegszielerklärung und eines Beitritts zu der britisch-französischen Erklärung. Die daraus resultierende Antwort nach London am 1. Februar 1940 folgte Kings Intervention im Kabinett. Das Thema "Separatfrieden" sei in Kanada bisher nicht erörtert worden, wohingegen die Frage der Kriegsziele ein beträchtliches Maß an Aufmerksamkeit auf sich gezogen habe (s. u.). Die kanadische Regierung wolle sich keiner Erklärung zum Separatfriedensproblem anschließen, bevor nicht eine Kriegszielerklärung abgegeben worden sei, die im anstehenden Bundeswahlkampf allerdings ein kontroverses Thema werden könne und deshalb vermieden werden müsse. Kings Tagebucheintrag für den 31. Januar 1940 gab in elliptischer Form die nüchternen Hintergrundüberlegungen preis: "What our attitude would be on peace would depend when the time comes".²⁹

Die anderen Dominionen waren geteilter Meinung über einen Beitritt zu der Separatfriedenserklärung. Australien war nur dann bereit, sich zu anschließen, wenn dies alle Dominionen täten, Südafrika war aus innenpolitischen Gründen dagegen, Neuseeland war vorbehaltlos dafür. London entschied sich angesichts dieser Differenzen für eine rein britisch-französische Erklärung, die außerdem eine Fortsetzung der wirtschaftlich-sozialen Zusammenarbeit nach dem Krieg unterstreichen sollte, was von seinem Botschafter in Paris, Ronald H. Campbell, vorgeschlagen worden war.³⁰ Am 14. März 1940 informierte Großbritannien Kanada, dass der geplante Beitritt der Dominionen zu der Separatfriedenserklärung aufgegeben worden sei. Stattdessen arbeite man jetzt an einer rein bilateralen Erklärung mit Frankreich, wogegen Ottawa nichts einzuwenden hatte. Die Erklärung wurde schließlich als zehntes Kommuniqué des britisch-französischen Obersten Kriegsrats veröffentlicht.³¹

²⁸ Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 12.1.1940, 19.1. in PRO, DO 121/7. In der australischen Aktenpublikation wurde darauf hingewiesen, dass Bruce auf dem Treffen am 19. Januar der Meinung gewesen sei, eine britisch-französische Erklärung gegen einen Separatfrieden könne den Verdacht einer Uneinigkeit zwischen den beiden Partnern wecken. Denn die Weltöffentlichkeit würde davon ausgehen, dass beide Nationen ohne ausdrückliche Verlautbarungen übereinstimmen würden. Eine ausdrückliche Erklärung würde nur schlafende Hunde wecken, nach dem Motto "qui s'excuse s'accuse". Entsprechend könne die Frage eines Dominion-Beitritts zu einer solcher Erklärung Anlass zu Zweifeln an der Einigkeit der Alliierten geben. Siehe Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 3: January - June 1940. Hg: H. Kenway/H. W. J. Stokes/P. G. Edwards/M. E. Cook. 1979, 41n. Vgl. die Aufzeichnung des Staatssekretärs im DO, Sir Eric Machtig, an Dominionminister, mit einer Aufzeichnung des DO, beide 19.1.; Aufzeichnung Machtigs an Dominionminister, 24.1. in PRO, DO, Reihe 35: *Official Correspondence*, Reihe D: 1937 - 1942, Vol. 1000, File WF 3/44.

²⁹ Memorandum, Skelton an King, 30.1.1940, mit Anlage Telg. D.18, SSDA an SSEA, 12.1.1940; Telg. 20, SSEA an SSDA/Chamberlain, 1.2.1940 in NAC, RG 25, Vol. 770, ODS-NAR/339. Kings Tagebucheintrag, 31.1.1940, 118f. in NAC, MG 26 J 13. Zum Hintergrund der Separatfriedenserklärung vgl. Woodward 1970-I, 286ff.; Hughes 1973, 5f. Zur öffentlichen Kriegs- und Friedenszieldiskussion in Kanada siehe RIIA (Hg) 1980-I, RDP 1, 13.10.1939, 6f.; RDP 10, 15.12.1939, E.2; RDP 11, 22.12.1939, E.2; RDP 12, 30.12.1939, E.2.

³⁰ Büro des südafrikanischen Hochkommissars/W. G. Parminter an SSDA, 16.1.1940, mit beiliegendem Telg. 317, Smuts an südafrikanischen Hochkommissar in London, 15.1.; O. W. Dixon an Cadogan, 3.2. in PRO, DO 35/1000, WF 3/44. Telg. 17, australischer Premierminister/R. G. Menzies an SSDA/A. Eden, 17.1. in PRO, DO 35/1000, WF 3/46. Telg. 97, R. G. Menzies an Eden, 15.3. in PRO, DO 35/1000, WF 3/57. Cadogan an R. H. Campbell, 21.2.; Memorandumentwurf "Suggested Anglo-French Declaration Not to Conclude a Separate Peace", FO an britisches Kriegskabinett, 8.3. in PRO, DO 35/1000, WF 3/53. Vgl. Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 11.3., 21.3. in PRO, DO 121/7.

³¹ Telg. D.84, SSDA an SSEA, 14.3.1940; Telg. 39, SSEA an SSDA, 22.3. in NAC, MG 26 J, Reihe 1: *Official Correspondence*, Vol. 295, 250098, 250110. WM (40) 74th, 21.3. in PRO, CAB 65/6. British-französische Erklärung, 28.3. in

Während über die Frage der Kriegsziele in der Öffentlichkeit gestritten wurde (s. u.), ließen sie Ottawa und die europäischen Verbündeten vorerst auf sich beruhen. Im Herbst 1942 fasste ein Überblick über die kanadischen Kriegszielerklärungen alle gegebenen Motive für den Kriegseintritt zusammen unter den Überschriften: 1.) *National Security*, 2.) *To preserve Canadian standards of life*, 3.) *In defence of Britain and the British Commonwealth*, 4.) *In defence of the Christian way of life*, 5.) *In defence of freedom and democracy* und 6.) *To thwart to forces of aggression*. Abgesehen von dem Beitritt zur Atlantik Charta (Kap. 2) und der grundsätzlichen Unterstützung für eine "neue Weltordnung" fand diese Kompilation dabei keine spezifisch kanadischen Kriegs- oder Friedensziele.³² Eine Meinungsumfrage des *Canadian Institute of Public Opinion* (CIPO) Anfang Juli 1942 demonstrierte die Unklarheit über die kanadischen Kriegsziele in der Öffentlichkeit. Auf englischkanadischer Seite gaben 41 % der Befragten als Grund für den Kriegseintritt "nationale Sicherheit" an, 19 % beriefen sich auf "höhere Werte" wie "Schutz und Verteidigung der Demokratie", "Meinungsfreiheit" oder "Gerechtigkeit", 15 % führten die Beziehungen zum Mutterland oder Commonwealth an, und nur 14 % waren der Ansicht, dass der Krieg aus prinzipieller Opposition gegen den Faschismus oder Solidarität mit anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen erklärt worden war. In Québec bot sich ein anderes Bild: 39 % fassten den Kriegseintritt als negative "Verpflichtung" oder "Zwang" im Hinblick auf Großbritannien auf. Dagegen waren 49 % der Meinung, dass die Entscheidung zum Kriegseintritt freiwillig geschehen war, wobei differenziert wurde zwischen Hilfsbereitschaft gegenüber Großbritannien (11 %), der Verteidigung freiheitlicher Grundrechte (22 %), eigenen (Sicherheits)Interessen (12 %) und internationaler Solidarität (4 %).³³

Wie den Kriegszielen wurde auch dem Völkerbund offiziell nur wenig Beachtung geschenkt. In der Debatte über die Kriegserklärung an Deutschland im September 1939 bezogen sich nur die beiden Führer der links-sozialistischen *Co-operative Commonwealth Federation* (CCF) auf die Genfer Organisation. James S. Woodsworth schob die Schuld für das Scheitern der "kollektiven Sicherheit" zu gleichen Teilen Kanada und den Großmächten zu: "Even in Canada we did not take the league very seriously". Seit Anfang der 1930er Jahre war der Völkerbund den Opfern internationaler Aggression nicht zu Hilfe gekommen. Ein weiterer Grund für das Scheitern war die Verquickung des Völkerbunds mit dem Versailler System. Wie sein Parteifreund war auch M. J. Coldwell der Meinung, dass die Mitglieder in einem neuen oder reformierten Völkerbund einen Teil ihrer nationalen Hoheitsrechte

L. W. Holborn (Hg): *War and Peace Aims of the United Nations*. 2 Bände. Boston. Bd. I: September 1, 1939 - December 31, 1942. 1943, 179f. Vgl. P. M. H. Bell: 'A Certain Eventuality': Britain and the Fall of France. Farnborough, Hants. 1974, 6.

³² Memorandum "War and Peace Aims", Keenleyside an USSEA, 26.11.1942, mit Anlage des Memorandums von B. Mary Bridge "An Authoritative Statement of Canadian War Policy", o. D. in NAC, RG 2, Reihe B.2: *Central Registry Files*, Vol. 20, PCO/W-23. Bridges Memorandum wurde wenig später dem Premierminister vorgelegt, der in einer handschriftlichen Marginalie beklagte: "There are many statements in my speeches not included here". Siehe Memorandum, N. A. Robertson an King (mit Kings Marginalie), 2.1.1943, mit beiliegender Kopie von Bridges Memorandums in NAC, RG 25, Vol. 1998, DEA/1269-39. Eine gute zeitgenössische Kompilation ist R. S. Lambert (Hg): *War Aims and Peace Aims by Chamberlain, Halifax, Hitler, Daladier, Roosevelt, Pope Pius, Lothian, Mackenzie King, Eden and Others*. Toronto (Food For Thought I-4) 1940 *passim*.

³³ Bericht des CIPO (Übersetzung) an das WIB, 20.8.1942 in W. Sanders: Jack et Jacques. L'opinion publique au Canada pendant la Deuxième Guerre Mondiale. Hg: C. Beauregard/E. Munn/B. Richard. Montréal 1996, 26ff.

aufgeben müssten, um der Weltorganisation eine wirkliche Exekutivgewalt zu geben.³⁴ In einer Fragestunde im August 1940 gab King auf gegenteilige Forderungen der Parlamentarier Thomas L. Church und Richard B. Hanson (später auch Jean-François Pouliot) zu verstehen, dass Kanada nicht die Absicht habe, aus dem Völkerbund auszutreten.³⁵ Einige Mitglieder der Konservativen oder der rechts-populistischen *Social Credit*-Partei (John H. Blackmore, Norman Jaques, James A. Ross) blieben bei ihrer Opposition zum Völkerbund und zu einer fortgesetzten Mitgliedschaft.³⁶ Die Völkerbund-feindliche Rhetorik kulminierte in der Polemik des Erz-Tory Church: "[T]hat cry 'the league, the league and nothing but the league' and collective security, are responsible for the present troubles of this world". Auf Regierungsseite dagegen erklärte Justizminister Ernest Lapointe am 24. Februar 1941 unvermittelt: "I believe in the League of Nations Perhaps it may have to be reorganized, but an international body is absolutely essential".³⁷ Eine scharfe Kritik wie die von Church war selten, denn das Unterhaus stand dem Völkerbund weitgehend indifferent gegenüber.

In der WINNIPEG FREE PRESS vertrat Dexter am 20. März 1941 die Ansicht, dass die zitierten Unterhausdebatten ein wiedererwachtes Interesse am Völkerbund ausdrückten und begrüßte, dass Kanada weiter Mitglied blieb. Lowers Antwort auf Dexters Artikel erschien Anfang April und war weitaus nüchterner. Lower gestand Dexter ein wiederbelebtes Interesse am Völkerbund zu, untersuchte aber auch verschiedene Gründe für dessen Scheitern. Zum einen habe der Völkerbund das Prinzip der Staatengleichheit zu radikal in die Tat umgesetzt. Der kleinste Mitgliedstaat habe ebenso viel Einfluss wie der mächtigste, obwohl die Großmächte natürlich weitgehend die Last der Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit trugen. Darüber hinaus fehlten der Genfer Weltorganisation wirkliche Exekutivorgane bzw. -befugnisse und die volle politische Unterstützung "kollektiver Sicherheit" durch die Mitglieder, die kurzsichtig auf der Unantastbarkeit ihrer nationalen Souveränität beharrten. Lower wies darauf hin, dass dem Völkerbund ähnliche historische Staatenzusammenschlüsse etwa in der Antike

³⁴ Erwiderungen auf die Thronrede von J. S. Woodsworth (CCF; Winnipeg North Center) und M. J. Coldwell (CCF; Rosetown-Biggan), 8.9.1939 in Canada. House of Commons Debates. 1939, 2nd session. Bd. I. Ottawa 1939, 44ff., 45 (Zitat), 56. Von einer ähnlichen Warte aus kritisierte die WINNIPEG FREE PRESS, dass Kanada und die Großmächte nicht bereit gewesen seien, eine Beschränkung ihrer Hoheitsrechte zugunsten des Völkerbunds in Kauf zu nehmen. Für die WINNIPEG FREE PRESS lagen die Konsequenzen für die kanadische Nachkriegspolitik auf der Hand: "In the world of tomorrow there can never be neutrals. Every nation must assume responsibility for the maintenance of peace". Siehe "Our Real War Aim" in WINNIPEG FREE PRESS, 3.11., 19. Zum Wandel der außenpolitischen Haltung der CCF siehe jetzt G. Donaghy: "Solidarity Forever: The Cooperative Commonwealth Federation and Its Search for an International Role" in International Journal of Canadian Studies 3-5 (1992), 89-111. Vgl. R. B. Sims: Conceptions of War: The Co-operative Commonwealth Federation, 1939 - 1940. Magisterarbeit Carleton University, Ottawa 1977 *passim*. Zu Woodsworths Karriere siehe K. W. McNaught: A Prophet in Politics. A Biography of J. S. Woodsworth. Toronto 1959, 313ff.

³⁵ Erklärungen im Unterhaus von King, T. L. Church (Konservativer; Broadview), und R. B. Hanson (konservativer Fraktionsführer, Mai 1940 - Januar 1943; York-Sunbury), 1.8.1940 in CHCD 1940-III, 2246. Vgl. die Bemerkungen von J. - F. Pouliot (Liberal-Unabhängiger; Témiscouata), 8.8. in Canada. House of Commons Debates. 1940. Bd. II. Ottawa 1940, 2543. Privat blieb King bei seiner kritischen Einschätzung des Völkerbunds: "[W]hat a whited sepulchre the whole L[eague] of N[ations] has been, teaching men to put their faith in words and formula and not in acts of self reliance. A collective security which is a collective insecurity". Siehe Kings Tagebucheintrag, 16.6., 613 in NAC, MG 26 J 13.

³⁶ Siehe den Schlagabtausch zwischen Coldwell, Hanson und Justizminister Ernest Lapointe, 21.2.1941; sowie zwischen Blackmore (*New Democracy*/(*Social Credit*); Lethbridge), Jaques (*New Democracy*/(*Social Credit*); Wetaskiwin), J. A. Ross (Konservativer; Souris), und Coldwell, 25.2. in CHCD 1941-I, 920f., 1025-31.

³⁷ Unterhauserklärungen von Lapointe und Church, 24.2.1941 in CHCD 1941-I, 960f., 1013. Lapointes Erklärung für den Völkerbund war nicht spontan, sondern war das Ergebnis einer längerandauernden Revision seiner früheren, eher Völkerbund-kritischen Haltung gewesen. Siehe Memorandum, Dexter an Dafoe, 25.10.1940 in *Queen's University Archives* (QUA), Kingston, Ontario, Grant Dexter Papiere (A. Arch. 2142), Vol. 2, File 18.

in der Regel von nur kurzer Dauer gewesen seien. Obwohl Lower somit einiges am Völkerbund auszusetzen hatte, war er nicht bereit so weit zu gehen, das grundsätzliche Interesse Kanadas an einer Weltorganisation zu verneinen. Er beabsichtigte lediglich, Idealisten zum Eingestehen prinzipieller Mängel in Verfassung und Politik des Völkerbunds zu bewegen. Ein Kommentar in der WINNIPEG FREE PRESS pflichtete Lower bei, dass der Völkerbund entweder gründlich reformiert oder neugegründet werden müsse. Nur wenn man aus den Fehlern der Vergangenheit lernen würde, könne eine Weltorganisation erfolgreich bestehen. Chefredakteur Dafoe war mit diesem Meinungs austausch in der FREE PRESS sehr zufrieden. In einem Brief an Clifford Sifton jr. (aus der Familie, welche die WINNIPEG FREE PRESS gründete und besaß) schrieb Dafoe: "[T]he League ... is now a subject of the liveliest interest, and it begins to look as though this is the particular war aim about which there will be the greatest degree of agreement".³⁸

Für die Regierung allerdings stand der Völkerbund nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit. Im Mai 1940 teilte die kanadische Vertretung am Völkerbund dem stellvertretenden Generalsekretär, Seán Lester, mit, dass ihr Personal aus Genf evakuiert würde. Die Vertretung unter der geschäftsführenden Leitung von Alfred Rive wurde Ende des Monats geschlossen. Im März 1941 entschied die Regierung, dass es an der Zeit sei, den ständigen kanadischen Vertreter am Völkerbund, Hume Wrong (seit Oktober 1939 im Londoner Hochkommissariat tätig), auch formal seiner Pflichten zu entheben. Lester (seit September 1940 Generalsekretär) wurde umgehend davon unterrichtet.³⁹ Trotzdem zog sich Kanada nicht aus dem Völkerbund zurück und zahlte weiterhin seine Mitgliedsbeiträge, wie Tabelle 1-1⁴⁰ zeigt. 1943 nahm Kanada den Völkerbund gar gegenüber Australien in Schutz. Das Schwesterdominion klagte über einen erhöhten Mitgliedsbeitrag, den es nicht zu zahlen bereit war - trotz des Eingeständnisses, dass es wichtig sei, die Kernorganisation zu erhalten. Die kanadischen Argumente gegen ein Ablehnen der gestiegenen Beiträge waren dabei, dass noch kein Commonwealth-Land Zahlungen zurückgehalten habe,

³⁸ G. Dexter: "The Covenant Still Lives" in WINNIPEG FREE PRESS, 20.3.1941, 13; A. R. M. Lower: "The World Tomorrow" und "The League of the Future" in WINNIPEG FREE PRESS, 3.4., 13. Dafoe an Clifford Sifton, 27.4. in NAC, John W. Dafoe Papiere (im Folgenden MG 30 D 45), Reihe A: *Correspondence*, Vol. 13.

³⁹ Canada. Secretary of State for External Affairs: Report for the Year Ended December 31, 1939. Ottawa 1940b, 13f. Canada. Secretary of State for External Affairs: Report for the Year Ended December 31, 1940. Ottawa 1941, 13. Memorandum, N. A. Robertson an King, 15.3.1941, mit beiliegendem Telg., geschäftsführender USSEA an geschäftsführenden Generalsekretär des Völkerbunds, 11.3.1941 in NAC, MG 26 J, Reihe 4: *Notes and Memoranda*, Vol. 301, C-208408ff. N. A. Robertson wies darauf hin, dass man dem Stellvertretenden Generalsekretär gegenüber nur davon gesprochen hatte, dass Wrong seiner Funktion als Ständiger Vertreter am Völkerbund enthoben würde, dass er aber für Notfällen weiter als Delegierter für die 20. Vollversammlung akkreditiert bleiben würde. Die Frage, was mit der kanadischen Vertretung als Amt geschehen solle, wurde dadurch umgangen. Eine Zusage weiterer Unterstützung für den Völkerbund ist in Telg., geschäftsführender Generalsekretär/Lester an SSEA, 6.9.1940; Telg., SSEA an Lester, 11.9.1940 in NAC, RG 25, Vol. 1892, DEA/65-N-39.

⁴⁰ Die zitierten, nicht inflationsbereinigten zeitgenössischen Angaben wurden mit denen in den jährlichen, vom Finanzministerium herausgegebenen *Public Accounts* verglichen und stammen aus: Canada. House of Commons Debates. Ottawa. 1936 - 1945: 1936-IV, 3889; 1937-I, 699; 1938-III, 3264; 1939, 1st-III, 2595; 1940-III, 2543; 1941-I, 1025; 1942-V, 5149; 1943-V, 4697; 1944-VI, 6424; Canada. Department of Finance: *Public Accounts of the Dominion of Canada for the Fiscal Year Ended March 31, 1944 and Report of the Auditor General*. Ottawa 1947, E-11. Der Völkerbundshaushalt ging nach 1940 aus mehreren Gründen zurück. Der Ausschluss der Sowjetunion 1939 bedeutete einen Verlust von ca. 1/9 der Mitgliedsbeiträge, was durch den Krieg, die reduzierten Aktivitäten des Völkerbunds sowie seinen Umzug nach Princeton, New Jersey, verstärkt wurde. Siehe Wrong an Skelton, 19.12.1939 in NAC, Hume Wrong Papiere (im folgendem MG 30 E 101), Vol. 4, File 19.

dass der eingesparte Betrag vergleichsweise gering sei und dass die *International Labour Organization* (ILO), deren Budget im Beitrag enthalten war, gute Arbeit leistete.⁴¹

Tabelle 1-1: Mitgliedsbeiträge zum Völkerbund 1936 - 1945
(Völkerbund, ILO und Ständiger Internationaler Gerichtshof)

Jahr	Beitrag
1936	194.390
1937	155.775
1938	150.565
1939	150.410
1940	150.410
1941	120.330
1942	97.500
1943	125.700
1944	214.600
1945	319.005

1.2.: Brennpunkte der öffentlichen Meinung: 1: Das CIIA

Um die offiziellen Haltungen zu einer Weltorganisation in ihren Kontext einzuordnen, wird an dieser Stelle ein Abriss über die beiden wichtigsten Institutionen der öffentlichen Diskussionen zur Außen- und Sicherheitspolitik - die Völkerbundgesellschaft und das CIIA - gegeben. Die kanadische Völkerbundgesellschaft konzentrierte sich seit 1921 auf die Popularisierung der Völkerbundidee in der breiten Öffentlichkeit. Das CIIA dagegen war in den Jahren unmittelbar nach seiner Gründung 1928 auf die Diskussion außenpolitischer Fragen in den kleinen Zirkeln der akademischen, journalistischen und politischen Elite beschränkt sowie um solide Aufklärung bemüht. Als die Gesellschaft Ende der 1930er Jahre ihr Publikationsprogramm drastisch beschneiden musste, begann das CIIA seine erfolgreiche, popularisierende und thematisch breit gefächerte Broschürenreihe *Behind the Headlines*, die seit Herbst 1940 in Zusammenarbeit mit der *Canadian Association for Adult Education* (CAAE) herausgegeben wurde. Während das CIIA somit seit Beginn des Zweiten Weltkriegs immer mehr in den Vordergrund rückte, war der Zenit der Völkerbundgesellschaft wegen finanzieller, personeller und politischer Probleme spätestens 1938 überschritten.

Das CIIA wurde 1928 als kanadisches Pendant und Ableger des *Royal Institute of International Affairs* (RIIA) gegründet. In Europa und Nordamerika waren nach 1918 in vielen Ländern Forschungsinstitute für internationale Beziehungen eingerichtet worden, um die Ursachen des Ersten Weltkriegs zu erforschen und durch Aufklärung ähnliche Katastrophen zu vermeiden helfen. Die Frage nach der Kriegsschuld war dabei ebenso wichtig wie die genaue Beobachtung des neugegründeten Völkerbundes. Am 30. Mai 1919 war von britischen und amerikanischen Delegationsteilnehmern der Versailler Konferenz ein Doppelinstitut für internationale Beziehungen beiderseits des Atlantiks geplant

⁴¹ Telg. 11, australischer Premierminister an kanadischen Premierminister, 26.5.1943; Memorandum, N. A. Robertson an King, 28.5.; Telg. 4, kanadischer Premierminister an australischen Premierminister, 6.5. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 301, C-208351-5.

worden.⁴² Die Gründung wurde jedoch bis zum Ende der Friedenskonferenz zurückgestellt. In den USA hatten führende Persönlichkeiten 1918 die Studien- und Diskussionsgruppe *Council on Foreign Relations* (CFR) initiiert, die nach Rückkehr der Amerikaner aus Europa und weiteren Fusionsüberlegungen 1921 unter gleichem Namen formal gegründet wurde. Damit war die Idee eines anglo-amerikanischen Doppelinstituts gestorben. Unter Lord Robert Cecil's Vorsitz wurde auf der anderen Seite des Atlantiks bereits am 5. Juli 1920 das *British Institute of International Affairs* (BIIA) ins Leben gerufen. Das BIIA sollte alle Aspekte internationaler Beziehungen studieren, nicht als "pressure group" auf die offizielle Politik wirken und sich auf tendenzfreie Informationsarbeit oder Diskussion beschränken. Am 9. November 1923 wurde das BIIA im Beisein der Dominion-Premierminister umbenannt in *Royal Institute for the Study of International and Commonwealth Affairs*, was 1926 in einer königlichen Charta zu *Royal Institute of International Affairs* abgekürzt wurde. Laut Charta sollte das RIIA die Gründung von affilierten Tochterinstituten in den Dominien anregen. Aus der Anfangsarbeit des RIIA ging Harold W. V. Temperleys sechsbändige *History of the Peace Conference of Paris* (London 1920 - 1924) hervor, was 1925 mit Arnold Toynbees Publikation eines Sammelrückblickes für die Jahre 1920 - 1923 das Vorbild für einen neuen jährlichen *Survey of International Affairs* wurde. Seit 1929 erschienen begleitend die *Documents on International Affairs*.⁴³

Das RIIA wurde wie beabsichtigt das Vorbild für die Gründung von Tochterinstituten in den Dominien. 1925 ging aus einer informellen Konferenz nationaler Ausschüsse der *Young Men's Christian Association* (YMCA) in Honolulu das *Institute of Pacific Relations* (IPR) hervor, das sich mit einem geographisch engeren Mandat als das RIIA dem Pazifikraum widmete. Das IPR würde ein internationales Sekretariat haben und mit autonomen nationalen Zweiginstituten zusammenarbeiten. An der Honolulu-Konferenz hatten auch Kanadier teilgenommen, die nach ihrer Rückkehr IPR-Gruppen in Vancouver, Toronto und Montréal organisierten. Im Herbst 1926 schließlich verbanden sich Initiativen für ein Tochterinstitut des RIIA mit dem Wunsch nach einem nationalen IPR-Ausschuss.⁴⁴ Dies führte eineinhalb Jahre später zur Gründung des CIIA, dem die kanadischen Mitglieder des RIIA überwiesen wurden. Sir Robert Borden (Premierminister 1911 - 1920) wurde auf dem Gründungstreffen am 30. Januar 1928 zum ersten Präsidenten des CIIA gewählt, das ein Jahr später bereits über 200 Mitglieder zählte. Die Verfassung des CIIA beinhaltete dieselben Ziele wie die des RIIA. Zweigstellen sollten alle zwei Jahre zwei (Toronto und Montréal drei) Vertreter in den Vorstand wählen. Darüber hinaus wurde

⁴² Zur Haltung des *Foreign Office* gegenüber einem solchen Doppelinstitut siehe M. L. Dockrill: "Historical Note: The Foreign Office and the Proposed Institute of International Affairs, 1919" in *International Affairs* 56-4 (1980), 665-72.

⁴³ T. B. Millar: "Commonwealth Institutes of International Affairs" in *IJ* 33-1 (1977/78), 5-27, 5-9; E. D. Greathed: "Antecedents and Origins of the Canadian Institute of International Affairs" in H. L. Dyck/H. P. Crosby (Hg): *Empire and Nations. Essays in Honour of Frederic H. Soward*. Toronto 1969, 91-115, 91-5; S. King-Hall: *Chatham House. A Brief Account of the Origins, Purposes, and Methods of the Royal Institute of International Affairs*. London/New York/Toronto 1937, 1-26; Carnegie Endowment for International Peace (Hg): *Institutes of International Affairs*. New York 1953, 12-25. Zu den Anfangsjahren des RIIA und Toynbees Rolle siehe jetzt A. Sharp: "Making International History: The Writing of A History of the Peace Conference of Paris" und R. Morgan: "To Advance the Sciences of International Politics ...: Chatham House's Early Research" in A. Bosco/C. Navari (Hg): *Chatham House and British Foreign Policy, 1919 - 1945. The Royal Institute of International Affairs During the Inter-War Period*. London 1994, 101-19 und 121-36. Vgl. weiter die bibliographischen Kommentare in G. Ross: *The Great Powers and the Decline of the European States System, 1914 - 1945*. London/New York 1983, 162f.; sowie A. J. Toynbee: *Experiences*. London/New York/Toronto 1969, 60-87.

⁴⁴ Greathed 1969, 95-104; Millar 1977/78, 10-3. Zur Honolulu-Konferenz siehe J. B. Condliffe: *Reminiscences of the Institute of Pacific Relations*. Vancouver (Institute of Asian Research, University of British Columbia) 1981, 1-16.

die Gründung weiterer Zweigstellen angeregt. Die ersten Zweigstellen des CIIA waren in Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Regina und Vancouver. Bis Ende der 1930er Jahre kamen elf weitere hinzu in Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Hamilton, Kingston, London, St. John, Saskatoon, Victoria und Windsor. 1943 und 1945 fasste das CIIA schließlich in Québec City und Sherbrooke-Lennoxville Fuß.⁴⁵ Das CIIA konzentrierte sich auf Studiengruppen zu besonderen Problemen und veranstaltete seit 1934 Jahreskonferenzen. Ende der 1930er Jahre begann das CIIA das Verfassen von akademischen Überblicksdarstellungen (MacKay/Rogers 1938, Scott 1938, *Canada in World Affairs*) und anspruchsvollen Broschüren (*Behind the Headlines*). 1946 schließlich lancierte das CIIA das *International Journal*.⁴⁶

Ein gutes Beispiel für Versuche latenter Einflussnahme auf offizielle Haltungen war Brook Claxtons (ein aufstrebender, 1940 erstmals gewählter liberaler Abgeordneter und langjähriges führendes CIIA-Mitglied) Vorschlag, beim CIIA eine halboffizielle Studie zu Nachkriegsproblemen in Auftrag zu geben, was der Völkerrechtler Percy E. Corbett (*McGill University*) gerne übernehmen würde. (Corbett war der Verfasser der späteren IPR-Monographie *Postwar Worlds*, die 1942 in den Vereinigten Staaten einiges Aufsehen erregen sollte). Claxtons Vorschlag wurde von der Regierung allerdings nicht angenommen.⁴⁷

1.2.2.: Die Völkerbundgesellschaft

Die Völkerbundgesellschaft war lange vor dem CIIA am 31. Mai 1921 in Ottawa gegründet worden mit dem erklärten Ziel, die Öffentlichkeit über die neue Weltorganisation zu informieren, internationale Zusammenarbeit und weltweiten Frieden zu fördern sowie die kanadische Politik in Genf zu studieren. Die Ursprünge der Gesellschaft lagen in Diskussionen der kanadischen *Round Table*-Gruppen und halb-offiziellen Ermutigungen aus London seit Herbst 1919, ein Pendant zur britischen

⁴⁵ Canadian Institute of International Affairs: The Canadian Institute of International Affairs. Its Organization, Objectives and Constitution, May 1929. Montréal 1929, 10-3. Gründer und Mitglieder des ersten Vorstandes waren: Borden, John W. Dafoe (Winnipeg; Vizepräsident), Frederick N. Southam (Montréal, Schatzmeister; Eigentümer mehrerer Zeitungen), John Nelson (Montréal, Sekretär), Charles A. Bowman (Journalist des OTTAWA JOURNAL), Sir Arthur Currie (Montréal), der Millionär Sir Joseph Flavelle (Toronto), Newton W. Rowell (Toronto), Charles S. MacInnes (Toronto), John MacKay (Vancouver), Reginald Brock (Vancouver) und Stanley Brent (Vancouver). Im Lauf des Jahres 1928 wurden vier weitere Mitglieder in den Vorstand aufgenommen, um unterrepräsentierte Regionen besser zu vertreten: R. W. Shannon (Regina), L. B. Ring (Regina), Robert A. MacKay (Halifax), Dr. Henry Munro (Halifax).

⁴⁶ Eine solide Bewertung der Aktivitäten und Publikationen des CIIA in den 1930er Jahren ist in C. Manny: The Canadian Institute of International Affairs, 1928 - 1939: An Attempt to 'Enlighten' Canada's Foreign Policy. *Bachelor of Arts*-Arbeit Harvard University, Boston 1971, bes. 77ff., 91-97. Lower und die Winnipeg Gruppe des CIIA wollten in dem geplanten Journal besonders kanadische Probleme behandelt wissen, wohingegen andere Mitglieder wie R. G. Trotter (Historiker an der *Queen's University*, Kingston) eine internationalere Ausrichtung mit Schwerpunkt Großbritannien und Commonwealth bevorzugten. Zur Geschichte des *International Journal* und Differenzen im CIIA-Gründungsausschuss siehe J. L. Granatstein: "Looking Backwards: The Journal's First Year" in *IJ* 33-1 (1977/78), 115-127; A. R. M. Lower: *My First 75 Years*. Toronto 1967, 296f. und 301.

⁴⁷ Claxton an N. A. Robertson, 4.6.1941, mit beiliegendem CIIA-Memorandum *Preparation for the Eventual Peace Settlement*, o. D. in NAC, RG 25, Vol. 3227, DEA/5475-40, I. In *Postwar Worlds* sprach sich Corbett für eine neue, "lockere" Weltordnung aus, die eine Weiterentwicklung des Völkerbunds ohne einen zentralen (Sicherheits)Rat darstellen würde, die soziale, wirtschaftliche und finanzielle Belange sowie einen reformierten Weltgerichtshof stärker als bisher institutionell verankern würde. Siehe P. E. Corbett: *Post-War Worlds*. Toronto/New York 1942, Kap. XVII.

League of Nations Union zu gründen.⁴⁸ Nach einem langsamen Start konzentrierte sich die Gesellschaft seit 1925 unter ihrem neuen Präsident G. E. Foster weniger auf Propaganda, sondern mehr auf solide Aufklärung und Informationen über den Völkerbund. Dies erforderte eine breitere finanzielle Basis als zuvor. Die Senatoren und führenden Mitglieder Foster und Raoul Dandurand rangen der Regierung 1926 eine Subvention für Informationsmaterial für die kanadische Öffentlichkeit ab. Diese jährliche Subvention sollte sich bis zur Umbenennung der Gesellschaft in *United Nations Society* 1945 auf \$3.000 belaufen.⁴⁹ 1927 beantwortete die Gesellschaft über 3.000 Anfragen nach Informationsmaterial zum Völkerbund und verschickte über 98.000 Broschüren und Flugschriften. Das vorher vierseitige *Bulletin* der Gesellschaft wurde im selben Jahr unter der Redaktion von Graham Spry⁵⁰ in das 16-seitige monatliche *Interdependence* umbenannt. Ende der 1920er Jahre widmete man sich zudem verstärkt und erfolgreich jüngeren Zielgruppen wie Schüler und Studenten. Die Mitgliederzahl der Gesellschaft erreichte nach einer besonderen Werbekampagne 1928 mit über 12.000 ihren Höhepunkt. Als das akademischere CIIA 1928 mit einem weitergefassteren Mandat gegründet wurde, begann sich die Völkerbundgesellschaft als dessen "popular arm" zu verstehen. Die Weltwirtschaftskrise hatte jedoch einen tiefgreifenden Effekt auf die Gesellschaft. Die Mitgliederzahl fiel Anfang der 1930er Jahre um über die Hälfte, und *Interdependence* erschien seit 1931 nur noch unregelmäßig vierteljährlich.⁵¹

Ende der 1920er Jahre war in der Gesellschaft das Bedürfnis nach mehr Einfluss auf Kanadas Politik in Genf gewachsen, besonders im Zusammenhang mit dem anfänglichen Widerwillen der liberalen Regierung 1927, sich der optionalen Schiedsgerichtsbarkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in Den Haag zu unterwerfen. Dieser Widerwillen wurde in Regierungskreisen mit fehlendem öffentlichen Interesse begründet, was eine großangelegte Gegenkampagne der Gesellschaft auslösen half, die King zum Umdenken und Einlenken noch im selben Jahr zwang. Page beobachtete in diesem Zusammenhang: "Many of those who had been content to rest within the confines of the 'no-opinion' CIIA study groups now became active Canadian opinion-makers [in the League-of-Nations Society; d. V.]"⁵² Zwischen dem 8. und 13. November 1936 wurde von der Gesellschaft eine erste umfassende *Peace Action Week* in allen größeren Städten durchgeführt, die sich durch viele Vorlesungen sowie eine enge Zusammenarbeit mit Kirchen und der christlichen Studentenbewegung auszeichnete.

⁴⁸ Page 1972, Kap. IV; D. M. Page: "The Institute's 'Popular Arm': The League-of-Nations-Society in Canada" in *IJ* 33-1 (1977/78), 28-65, 30-9; League of Nations Society: Draft Report of the National Executive to the Annual Meeting of the National Council of the League of Nations Society, May 23, 1941. Ottawa 1941, 1 in NAC, Robert B. Inch Papiere (im Folgenden MG 30 C 187), Vol. 1, File 14. R. B. Inch: Parliament Will Decide. A Chronicle of the Drift to War and of an Effort to Help Prevent It. Manuskript 1947 in NAC, MG 30 C 187, Vol. 4, File 38, 79ff. Birns Darstellung über die *League of Nations Union* schweigt sich über die britischen Ermutigungen nach Kanada aus. Siehe D. S. Birn: *The League of Nations Union, 1918 - 1945*. Oxford 1981 *passim*. Zur *Round Table*-Bewegung siehe C. Quigley: "The Round Table Groups in Canada, 1908 - 1938" in *CHR* 43 (1962), 204-24, bes. 224; J. E. Kandle: *The Round-Table Movement and Imperial Union*. Toronto/Buffalo 1975, Kap. 12; A. C. May: "The Round Table and the Post-War Commonwealth, 1945 - 1966" in *Round Table* Nr. 341 (1997), 95-107; A. C. May: *The Round Table, 1910 - 1966*. Diss. Oxford University 1995, bes. Kap. 6 und 7.

⁴⁹ Speziell zur Regierungssubvention siehe die Dokumente in NAC, RG 25, Vol. 1615, DEA/65-K-32 (1932 bis 1935) und NAC, RG 25, Vol. 1818, DEA/65-M-37 (1937 bis 1945).

⁵⁰ Spry war offensichtlich der Initiator von *Interdependence*. Siehe R. Potvin (Hg): *Passion and Conviction. The Letters of Graham Spry*. Regina 1992, 48, 58.

⁵¹ Zum Vorhergehenden siehe Page 1972, Kap. VI; Page 1978/79, 47-50, 50 (Zitat).

⁵² Page 1978/79, 51-4, 57 (Zitat), 61ff.; Hilliker 1990-I, 130f.

Allerdings hatte diese Politisierung und erhöhte Aktivität zur Folge, dass viele regierungsfreundliche Mitglieder und Minister der Gesellschaft zunehmend kritischer oder gar ablehnend gegenüberstanden. Im September 1937 forderte die Völkerbundgesellschaft die liberale Regierung auf, in Genf die ausländischen Interventionen im Spanischen Bürgerkrieg zu verurteilen, was großen Beifall in der Presse und bei der CFF fand. Clifford Sifton (Mitbesitzer der WINNIPEG FREE PRESS) begann zur gleichen Zeit in Bank- und Versicherungskreisen eine Kampagne für monetäre Unterstützung der finanziell angeschlagenen Gesellschaft, was allerdings durch politische Intervention von Finanzminister Charles Dunning und Premierminister King sabotiert wurde. Die Gesellschaft konnte sich nie wieder von den Konsequenzen dieser Einmischung erholen und wurde von der ostentativ fortgesetzten Regierungssubvention abhängig. Die angespannten Finanzen zwangen die Gesellschaft Ende der 1930er Jahre zu drastischen Maßnahmen. Erst wurde ein Monatsgehalt des nationalen Sekretärs und der Beschäftigten im Büro in Ottawa eingespart, dann wurden einige Angestellte entlassen und später die Gehälter der verbleibenden Mitarbeiter halbiert. Erst 1942 gelang es der Gesellschaft, ihre besonders seit 1938 stark angeschlagenen Finanzen zu sanieren.⁵³

Seit Beginn des Zweiten Weltkriegs bemühte sich die Gesellschaft um eine Wiederbelebung der Idee der "kollektiven Sicherheit" sowie um eine Klärung der kanadischen Kriegs- und Friedensziele. Am 11. November 1939, dem *Remembrance Day*, veröffentlichte der Vorstand einen Aufruf an die Regierung, zusammen mit den anderen Alliierten öffentlich die Kriegsziele festzulegen. Als Prinzipien für eine Reform des Genfer Systems empfahl der Vorstand:

"a) equal freedom of intercourse, commerce, and access to markets and raw materials between all peaceful nations; b) adequate machinery for the revision of treaties which have become inapplicable and of conditions whose continuance might endanger the peace of the world; and c) reliable means, whether by regional pacts or otherwise ... for preserving, as against external aggression, the territorial integrity and political independence of all".

Der nationale Sekretär der Gesellschaft, Robert B. Inch, erklärte dabei, ein militärischer Sieg sei nutzlos, wenn der Friede nicht durch die Proklamation offizieller Kriegs- und Friedensziele "gewonnen" würde.⁵⁴ Die Explosion der öffentlichen Ausgaben seit Kriegsausbruch und Lobbybemühungen für eine offizielle Kriegszielerklärung waren jedoch nicht die besten Voraussetzungen für eine fortgesetzte Regierungssubvention. Inch versicherte Skelton deshalb Anfang 1940 ausdrücklich, dass die Gesellschaft keineswegs resignierte oder gar an eine Einstellung ihrer Aktivitäten dachte:

"It has occurred to me that you might have the impression ... that we were about to discontinue our work. We would not like this impression to go abroad, because it might lead to the elimination of our

⁵³ Kings Memorandum "Peace Societies and League of Nations", 29.10.1937 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 191, C-134311. Page 1978/79, 61ff. Vgl. D. J. Herperger: *The League of Nations Society in Canada in the 1930s*. Magisterarbeit University of Saskatchewan, Regina 1978, 121f., 128, 140-3, 166f., 172ff. Zu den Beziehungen zwischen der Völkerbundgesellschaft und der Friedensbewegung Mitte/Ende der 1930er Jahre siehe Socknat 1987, 166f., 180.

⁵⁴ Memorandum "Policy Statement of the National Executive Committee. Press Report of Meeting on November 11, 1939", 14.11.1939; Memorandum "Peace Aims", nicht abgezeichnet, o. D. [Herbst 1939/Frühjahr 1940?]; sowie das Memorandum "Preparing for Peace" des Vorsitzenden des *Education Committee* der Gesellschaft, O. E. Ault, an Lehrer und Professoren, Mai 1940 in NAC, Papiere der kanadischen Völkerbundgesellschaft (im Folgenden MG 28 I 20), Vol. 11, File "Copies of Articles, Reports, Speeches, 1939 - 1941". Die korrespondierende Resolution der Völkerbundgesellschaft wurde an die Regierung weitergeleitet. Siehe R. B. Inch an Skelton, 27.11.1939, mit beiliegender Resolution in NAC, RG 25, Vol. 771, ODS-NAR/340.

Government Grant which this year we regard as pretty vital. ... [T]here is a good deal of evidence of potential support. We feel that with the office reorganization we can perform a very useful function".

Glücklicherweise gab Skelton Inch zu verstehen, dass solche Ängste grundlos waren:

"You enquired whether I got the impression from your previous letters that the League of Nations Society was discontinuing its work. I certainly had no such impression from your letter or from any other source. While this war has necessarily brought difficulties, I hope that it will be possible for the Society to carry on. As regards the Government grant, I see no reason to expect it will be eliminated".⁵⁵

Ende der 1930er, Anfang der 1940er Jahre kamen zu den finanziellen Problemen gravierende Auseinandersetzungen um die Person Inchs und um das Amt des nationalen Sekretärs. Diese Konflikte endeten mit Inchs Rücktritt am 26. Oktober 1942 und hingen zusammen mit: 1.) Inchs energischem Bestehen auf der Unabhängigkeit der Gesellschaft, welche die Regierungspolitik kritisch verfolgen sollte; 2.) Inchs Eintreten für einen "starken" nationalen Sekretär mit Mitspracherecht im Vorstand; 3.) Inchs Befürwortung einer Trennung der Ämter von Außen- und Premierminister in einer Pressemitteilung der Gesellschaft;⁵⁶ 4.) Inchs Besprechung von J. MacCormacs *Canada: America's Problem* (s. u.) in *Interdependence* - eine Sammlung von für die Regierung peinlichen, unzureichend gekennzeichneten Zitaten, die den Anschein erweckte, die Gesellschaft stehe voll hinter MacCormacs Kritik; 5.) einem langfristig schwelenden Streit um Mitgliedsbeiträge zwischen dem nationalen Büro in Ottawa und der mächtigen Torontoer Zweigstelle sowie 6.) einer sich zuspitzenden persönlichen Konfrontation zwischen dem oft emotionalen Inch und der regierungsfreundlichen Führung der Gesellschaft, dem Gründungsmitglied und Präsidenten (1942 - 1943) Warwick F. Chipman, der liberalen Senatorin und Ex-Präsidentin (1939 - 1942) Cairine Wilson sowie dem langjährigen Schatzmeister und ehemaligen Präsidenten (1929 - 1932) Henry M. Tory.⁵⁷

Inch war mit der Winnipegger Fraktion in der Gesellschaft verbunden und pflegte enge Kontakte mit seinem ehemaligen Chef Dafoe und seinem Ex-Kollegen Dexter. Im Gegensatz zur

⁵⁵ R. B. Inch an Skelton, 13.2.1940; Skelton an Inch, 23.2.1940 in NAC, RG 25, Vol. 771, ODS-NAR/340. Im Juli 1941 kamen Skeltons Nachfolger N. A. Robertson allerdings wegen der reduzierten Publikationstätigkeit der Gesellschaft Zweifel: "I am not very happy about the present status of this grant, but, as Parliament has voted the money ... I think we had better make the usual payment ... I think we should informally advise [R. B.] Inch that the maintenance of the present grant under present conditions is very doubtful, and that the [League of Nations] Society [in Canada] should not budget on its indefinite continuance". Diese Verunsicherungstaktik trug dazu bei, die Gesellschaft weiter zu "knebeln", obwohl die Regierungssubvention fortgesetzt wurde. Siehe Memorandum, N. A. Robertson an K. A. McCloskey (Buchhalterin und Verwaltungsbeamtin im DEA), 4.7.1941 in NAC, RG 25, Vol. 1818, DEA/65-M-37.

⁵⁶ Inchs Presseerklärung "The Democratic Counter Offensive", 9.8.1940 in NAC, MG 28 I 20, Vol. 11, File "Copies of Articles, Reports, Speeches, 1939 - 1941". Die Forderung nach einem eigenständigen kanadischen Außenminister, getrennt vom Amt des Premierministers, war von der WINNIPEG FREE PRESS, führenden CCF-Angehörigen wie Coldwell oder zuweilen auch von konservativer Seite vertreten worden. Die regierungsfreundliche Fraktion in der Völkerbundgesellschaft - allen voran Warwick Chipman - unterband nach diesem Vorfall eine weitere Diskussion dieses Themas. Zur Debatte über die Ämtertrennung siehe etwa "Why Not Now" in GLOBE AND MAIL, 16.7.1943, 6. In Australien wurden Außenministerium und Büro des Premierministers erst 1935 getrennt, obwohl die entsprechenden Ämter schon vorher separiert worden waren. Neuseeland richtete erst 1943 ein eigenes Außenministerium ein, wobei Premierminister Peter Fraser den Ministerposten übernahm. Siehe A. Watt: "Australia: The Department of Foreign Affairs" in Z. Steiner (Hg): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London 1982, 33-49, 36; M. McKinnon: *Independence and Foreign Policy: New Zealand in the World Since 1935*. Private Bag 1993, 10, 316f.

⁵⁷ Zum Vorhergehenden siehe die Erklärung von R. B. Inch vor dem Vorstand, mit Anlagen; Aufzeichnungen zu einer Vorstandssitzung der Völkerbundgesellschaft, beide 26.10.1941; Inch an den Vorstandsvorsitzenden, John A. MacIsaac, 9.10.1942 in NAC, MG 20 C 187, Vol. 1, File 13. Eine Darstellung von Inchs Aktivitäten aus entgegengesetzter Perspektive ist H. M. Tory an Inch, 12.12.1940 in NAC, MG 30 C 187, Vol. 7, File 354, 1.

regierungsfreundlichen Fraktion, die sich seit Kriegsausbruch auf Aufklärung und Information beschränken wollte, war Inch wie Dexter oder Dafoe daran gelegen, den Völkerbund zur Not auch gegenüber der eigenen Regierung zu vertreten. Aus dieser Perspektive sollte die Gesellschaft über die Wahrung der internationalen Interessen wachen und sich zu einer Lobbyorganisation entwickeln.⁵⁸ Kurz nach Inchs "erzwungenem Rücktritt"⁵⁹ gab Premierminister King am 4. November die Ernennung des regierungstreuen Chipman zum ersten kanadischen Gesandten in Chile bekannt.⁶⁰ Inchs Rücktritt war ein Schlag für die Völkerbundgesellschaft, von dem sie sich bis Kriegsende nicht erholte.⁶¹ Am 19. Mai 1945 wurde die Gesellschaft auf ihrer Jahreskonferenz in *United Nations Society in Canada* umbenannt. Der Vorstand bestellte Eric W. Morse am 10. September 1945 zum ersten nationalen Sekretär der neuen Organisation.⁶²

Chipman war nicht das einzige Mitglied, das über die Völkerbundgesellschaft oder das CIIA den Weg in die kanadische Diplomatie fand. Weitere Beispiele waren: Henry Angus (Vizepräsident des CIIA 1943; Mitglied der Gesellschaft; Mitarbeiter des Staatssekretärs 1941 - 1945; Politologe an der *University of British Columbia* - UBC), James A. Gibson (Sekretär der Montréal-Zweigstelle der Gesellschaft 1935 - 1936; danach bis 1947 Verbindungsoffizier des Außenministeriums im *Prime Minister's Office* - PMO), Elizabeth MacCallum (Leiterin des Literaturdienstes der Gesellschaft 1936 - 1940; Mitglied im CIIA-Ausschuss für Öffentlichkeitsarbeit 1939 - 1944; danach Nahostexpertin im Außenministerium), Terence W. L. MacDermot (Nationaler Sekretär der Gesellschaft 1934 - 1935; Vorsitzender des CIIA-Forschungsausschuss 1939 - 1942; seit 1944 im Außenministerium), Margaret Meagher (Sekretärin der Halifax-Zweigstelle der Gesellschaft 1942; später erste Botschafterin Kanadas), Escott Reid (Nationaler Sekretär des CIIA 1932 - 1938; Mitglied der Gesellschaft; ab 1938 im Außenministerium) und Frederic Soward (Mitglied des CIIA und der Gesellschaft; Mitarbeiter des Staatssekretärs 1943 - 1946; Professor für internationale Beziehungen an der UBC).

⁵⁸ Zu den Perspektiven Wilsons und Chipmans siehe V. Knowles: *First Person. A Biography of Cairine Wilson, Canada's First Woman Senator*. Toronto/Oxford 1988, 193f. Inch machte seine Version dieses Konflikts publik. Siehe Inch an Herausgeber: "League of Nations Society Should Preserve Independence" in *GLOBE AND MAIL*, 18.2.1944, 6.

⁵⁹ Dafoe an Clark M. Eichelberger (Vorsitzender der amerikanischen Völkerbundassoziation), 29.10.1942 in NAC, MG 30 D 45, Reihe A, Vol. 14. Dafoe gestand in diesem Brief zwar, dass Inch eine schwer ertragbare "weakness of temperament" habe, aber alles in allem ein hervorragender Sekretär der Gesellschaft gewesen sei, für den man kaum einen angemessenen Ersatz finden würde. Die Clique um Chipman habe es seit längerer Zeit darauf angelegt, Inch los zu werden. Als Vorstandmitglied habe Dexter Inch schon vor über einem Jahr vor ähnlichen Angriffen schützen müssen.

⁶⁰ Chipman nahm den Posten in Chile am 13. Oktober an. Zu den Unterredungen mit Chipman sowie Überlegungen zu einer möglichen Ernennung siehe Kings Tagebucheinträge, 28.9.1942, 800f.; 30.9.1942, 810f.; 13.10.1942, 863f.; 5.11.1942, 925 in NAC, MG 26 J 13. Siehe dazu Canada. Secretary of State for External Affairs: *Report for the Year Ended December 31, 1942*. Ottawa 1943, 12. Pearson bezeichnete Chipman in einem Tagebucheintrag Anfang 1943 als "ardent internationalist". Siehe Pearson Tagebucheintrag, 22.1.1943 in NAC, Lester B. Pearson Papiere (im Folgenden MG 26 N), Reihe 8: *Diary and Personal Papers*, Vol. 1.

⁶¹ Page 1978/79, 65; Herperger 1978, 174f. Die tragende Rolle Inchs und die Bedeutung eines vollzeitbeschäftigten, aktiven nationalen Sekretärs wurde von einigen führenden Mitgliedern erkannt und zur Voraussetzung einer erfolgreichen Wiederbelebung der Völkerbundgesellschaft erklärt. Vgl. W. W. Judd an Tory, 20.2.1943 in NAC, Henry M. Tory Papiere (im Folgenden MG 30 D 115), Vol. 21, File 6. Eine spätere Einschätzung der Bedeutung der Völkerbundgesellschaft ist in "A New League Will Come" in *SATURDAY NIGHT* 59, Nr. 39 (1943/44), 3.6.1944, 1.

⁶² *United Nations Society News* 3-6 (1945) und 3-8 (1945), 1. [Report of the] Annual Meeting of the League of Nations Society in Canada. Royal York Hotel, Toronto, May 18 - 19, 1945 in NAC, MG 30 C 187, Vol. 1, File 15.

Tabelle 1-2 zeigt die Mitgliederentwicklung der Gesellschaft⁶³ und des CIIA.⁶⁴ Die Gesellschaft litt seit der Weltwirtschaftskrise unter starkem Mitgliederschwund, wohingegen das CIIA auf kontinuierlich steigende Mitgliederzahlen verweisen konnte.

Tabelle 1-2: Mitglieder des CIIA und der Völkerbundgesellschaft 1927 - 1946

Jahr	CIIA	Jahr	Völkerbundgesellschaft
-	-	1927	6.251
-	-	1928 (31.12.1928)	12.907
-	-	1929 (31.12.1929)	12.216
1929	206	1929 - 1930	5.717
Dezember 1933	554	1932 - 1933 (31.3.1933)	2.201
Dezember 1934	709	1933 - 1934 (31.3.1934)	3.201
1934 - 1935	716	1934 - 1935 (31.3.1935)	3.246
1935 - 1936	774	1935 - 1936 (31.3.1936)	3.740
1936 - 1937	885	1936 - 1937 (31.3.1937)	3.320
1937 - 1938	1061	1937 - 1938 (31.3.1938)	3.210
1938 - 1939	1190	1938 - 1939 (31.3.1939)	(Keine offiziellen Zahlen)
1939 - 1940	1240	1939 - 1940 (31.3.1940)	2.230
1940 - 1941	1267	1940 - 1941 (31.3.1941)	2.530
1941 - 1942	1345	1941 - 1942 (31.3.1942)	2.413
1942 - 1943	1365	1942 - 1943 (31.3.1943)	(Keine offiziellen Zahlen)
1943 - 1944	1566	1943 - 1944 (31.3.1944)	(Keine offiziellen Zahlen)
1944 - 1945	1810	1944 - 1945 (31.3.1945)	(Keine offiziellen Zahlen)
1945 - 1946	1914	1945 - 1946	-

1.3.: Trends in der öffentlichen Meinung: 1: Haltungen zu einer Weltorganisation

Die Untersuchung der öffentlichen Haltungen zu einer Weltorganisation beginnt mit akademisch-populären Monographien über die wichtigsten Themen und Probleme. Tagespolitische Kommentare werden anschließend betrachtet. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen dabei der Völkerbund selbst, Kanadas internationaler Status, die Debatte um die Kriegsziele sowie innen- und außenpolitische Aspekte der Nachkriegsplanung. Ausgangspunkt der Untersuchung soll eine bekannte

⁶³ League of Nations Society in Canada: Annual Report of the Executive Committee For the Year Ending 31st December, 1929. Ottawa 1930, 2; Report of the National Secretary, 1934 - 1935. Ottawa 1935, 9; Annual Report of the National Executive Committee, 1937 - 1938. Ottawa 1938, 27; Basis of Victory. Annual Report of the National Executive Committee, 1939 - 1940. Ottawa 1940, 11; Annual Report of the National Executive Committee, 1941 - 1942. Ottawa, 5; League of Nations Society in Canada: A Letter to the Membership ... 8-3 (1941/42), 12; Herperger 1978, 139; Page 1977/78, 48f. Für die Jahre 1939 und 1943 bis 1945 wurden offensichtlich keine Mitgliederzahlen veröffentlicht. Die Gesellschaft beschränkte sich auf das Auflisten der Einkünfte aus Mitgliedsbeiträgen. Folgende Nachlässe führender Mitglieder der Völkerbundgesellschaft wurden vergeblich nach weiteren Mitgliederzahlen abgesucht: die Unterlagen der Völkerbundgesellschaft, die Papiere von Henry M. Tory, Cairine R. Wilson, Robert B. Inch sowie Brooke Claxton.

⁶⁴ Canadian Institute of International Affairs 1929, 10-3; Protokoll der 20. Sitzung des CIIA-Rats, 1.11.1941, von J. W. Holmes, 4.12.1941: Anlage E "C.I.I.A. Membership [1933 - 1940]" in NAC, *CIIA Minute Books* (MG 20 I 250), Vol. 5. Canadian Institute of International Affairs: Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1938 - 1939. Toronto 1939, 28; Report, 1939 - 1940. Toronto 1940, 26; Report, 1940 - 1941. Toronto 1941, 25; Report, 1941 - 1942. Toronto 1942, 22; Report, 1942 - 1943. Toronto 1943a, 23; Report, 1943 - 1944. Toronto 1944, 37; Report, 1944 - 1945. Toronto 1945, 15; Report, 1945 - 1946. Toronto 1946, 13.

idealtypische Klassifikation der öffentlichen Meinung sein, die am 17. Juni 1937 vor der zweiten Konferenz über die kanadisch-amerikanischen Beziehungen in Kingston, Ontario, von John W. Diefoe vorgenommen wurde:

"1. The isolationists, mostly pacifists, who want Canada to do nothing at all, relying on fate, luck, providence, Great Britain and the United States. 2. The isolationists who, while determined that Canada shall take no part in war, no matter how it comes out, admit that a country might properly provide herself with means for self-defence. 3. Those who hold that Canada should avoid all commitments in advance, but should not exclude the possibility of participation in war for adequate cause; and to this end should provide herself with armaments. 4. Collectivists, who are pleased that Canada is arming in the hope that this rearmament, as well as that of Great Britain, will mean a reinforcement of the League if there should be developments bringing it again into play. 5. Imperialists, who think Canada should merge her foreign policy and her defence policy with that of Great Britain; and [who] are in favour of rearmament on the largest possible scale".⁶⁵

In akademischen Analysen und Kommentaren der Vorkriegs- und ersten Kriegsjahre wurde das Scheitern des Völkerbunds klar erkannt. Für das Nichtfunktionieren der "kollektiven Sicherheit" wurde aber weniger die negative Politik der als solche bezeichneten "Kleinmacht" Kanada, als vielmehr die Haltung der Großmächte verantwortlich gemacht. So argumentierten etwa MacKay und Rogers 1938, dass Kanada als "small power" nicht die Initiative für eine Völkerbundreform ergreifen und seine Distanz zu "kollektiver Sicherheit" aufrechterhalten solle. Scott stimmte dem im selben Jahr zu und erklärte mit "nordamerikanischem Idealismus" (Page 1973), dass eine Völkerbundreform nur dann erfolgreich sein könne, wenn es den europäischen Mächten gelinge, ihre Streitigkeiten unter sich zu regeln. In Sowards Studie wurde das Scheitern des Völkerbundes seit der Abessinien-Krise 1935/1936 ebenfalls nüchtern notiert. Allerdings behauptete Soward 1941, dass der Kriegseintritt Kanada "aufgeweckt" und den Weg zu einer bereitwilligeren Akzeptanz der "kollektiven Sicherheit" geebnet habe. Soward charakterisierte das Dominion dabei ebenfalls als "Kleinmacht", was einmal mehr die enge Verbindung zwischen dem internationalen Status Kanadas und einer bestimmten Politik gegenüber dem Völkerbund zeigte, die viele Zeitgenossen herstellten.⁶⁶

Ein Bericht über zwei Diskussionsgruppen der jährlichen CIIA-Konferenz im Mai 1940 vermittelte einen guten Eindruck von den Prinzipien, die für Zeitgenossen den außenpolitischen Handlungsspielraum der "Kleinmacht" Kanada bestimmen sollten:

"[H]er foreign policy must be closely linked with that of some greater power. ... The revival of a collective security system might facilitate the emergence of independent and perhaps conflicting foreign policies of the Commonwealth. But even without a collective system, the policy of the junior members would be affected profoundly by that of adjacent powers. If the United States belonged to the system there is a strong possibility that American foreign policy would guide Canada's. In the event of collapse

⁶⁵ R. G. Trotter/A. B. Corey/W. W. McLaren (Hg): *Proceedings of the Conference on Canadian - American Affairs. Held at Queen's University, Kingston, Ontario, June 14 - 18, 1937, Under the Joint Auspices of the Carnegie Endowment for International Peace, Queen's University [and] St. Lawrence University. Boston/New York/Montréal/London 1937, 220-31, 225f. Vgl. R. S. Bothwell/G. N. Hillmer (Hg): The In-Between Time. Canadian External Policy in the 1930s. Vancouver 1975, 23-27, 25. Vgl. ebenso die ähnliche Klassifikation des Verteidigungsministers Ian Mackenzie vor der Reichskonferenz in London 1937 in Auszüge aus dem Protokoll der 5. Sitzung der Reichskonferenz, 24.5.1937 in Canada. Department of External Affairs: Documents on Canadian External Relations. Bd. 5: 1936 - 1939. Hg: J. A. Munro. Ottawa 1972, 196-203, 201.*

⁶⁶ MacKay/Rogers 1938, 115, 120, 269f., 324; Scott 1938, 107f.; Soward et al. 1941, 40, 163f.

in Europe, the closest co-operation between the United States and Canada would be the only alternative".
67

Wurde das Commonwealth hier nur als Quelle potentieller Meinungsverschiedenheiten dargestellt, so ging aus diesem Bericht hervor, dass die Vereinigten Staaten für Kanada immer wichtiger geworden waren, sei es für die eigene Sicherheit oder für Aufrechterhaltung bzw. Sicherung des Weltfriedens.

Im Juni 1940 veröffentlichte der frühere Ottawakorrespondent der NEW YORK TIMES, John MacCormac, das erwähnte kontroverse Buch *Canada: America's Problem*, dessen Kernthese war: "Canada makes isolation impossible for the United States". Die Kriegsbeteiligung des Dominion könne dazu führen, dass die USA ebenfalls in den Krieg verwickelt würden. MacCormac attackierte Premierminister Kings ("the most colorless of all Canada's politicians") Völkerbundpolitik: "[King] detached Canada from all but formal participation in the League of Nations". MacCormacs Polemik war gewürzt mit Kapitelüberschriften wie *The Ostrich Policy and the Man Who Made It* sowie provokativen Aussagen wie "Canadians ... are a complicated people". Dies waren harsche Verdikte zur Völkerbundpolitik, die u. a. mit der pro-konservativen Haltung MacCormacs erklärt werden können.⁶⁸

Dafoe publizierte 1941 eine Sammlung von Artikeln über die kanadische Kriegspolitik, die in den USA aufklären und um Sympathie für die Alliierten werben sollte. Die Autoren waren Journalisten aus der Schule Dafoes (Grant Dexter, George V. Ferguson, Bruce Hutchison, Burton T. Richardson) und Corbett. Im Abschlusskapitel *Canada and the Post-War Period* forderten die Verfasser, dass die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion Mitglieder in einer Nachkriegsweltorganisation sein müssten. Darüber hinaus wurde anerkannt, dass - obwohl regionale Zusammenschlüsse wie die *Pan American Union* (PAU) ein Fundament für die Weltsicherheit legten - diese doch einer Weltorganisation untergeordnet werden müssten. Dies nahm die spätere anti-regionalistische Haltung Kanadas vorweg. Die frühe Anerkennung der Bedeutung der Sowjetunion für die Weltsicherheit war bemerkenswert. Kanadische Zeitgenossen beachteten auch nach dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion im Juni 1941 meist nur Großbritannien oder die USA, bis Anfang, Mitte 1943 ein Haltungswandel eintrat. Zudem war die Sowjetunion wegen ihres Überfalls auf Finnland aus dem Völkerbund ausgeschlossen worden.⁶⁹

⁶⁷ J. H. Aitchison: Canada at War. Report of Two Round Tables of the [Seventh] Annual Conference of the Canadian Institute of International Affairs, London, Ont., May 1940. CIA. Toronto 1940, [18]. In dem unveröffentlichten Bericht einer anderen Arbeitsgruppe dieser Konferenz wurde darauf abgehoben, dass Kanada jegliche automatische Verpflichtungen gegenüber Großbritannien, dem panamerikanischen System oder dem Völkerbund vermeiden, das Mutterland aber im Hinblick auf die Sicherheit des Empire unterstützen solle. Siehe P. Child: Post-War Organization. A Report of a Round-Table Discussion Held at the Seventh Annual Study Conference of the Canadian Institute of International Affairs in London, Ontario, May 27 and 28, 1940. Toronto (vervielfältigt) 1940, 17f. in NAC, MG 30 C 187, Vol. 17, File 514.

⁶⁸ J. D. MacCormac: Canada: America's Problem. New York 1940, 13, 87, 71, 121, 197. Nach Erhalt von MacCormacs Buch notierte King: "The reading had a distinctly depressing effect on my spirits". Für die tendenziöse Darstellung machte er verantwortlich den "[Parliamentary] Press Gallery point of view begotten of my indifference to the press". Der Premierminister war bezeichnenderweise nicht etwa über MacCormacs Bewertung seiner Völkerbundpolitik verärgert, worüber er kein Wort verlor. Was ihn auf die Barrikaden trieb, war MacCormacs Behauptung, er sei pro-amerikanisch und antibritisch: "He is quite wrong in assuming that I have had any North American view versus the British Empire [I]t was most important to cultivate between Canada and the U.S.[,] and in a larger way the British Empire and the U.S., the best possible relations". Siehe Kings Tagebucheintrag, 14.7.1940, 709f. in NAC, MG 26 J 13. Zu MacCormacs Buch und Kings Reaktion vgl. Granatstein 1975, 114f.

⁶⁹ J. W. Dafœ et al.: Canada Fights. An American Democracy at War. Toronto 1941, 265, 272ff. Zu Dafoes Absichten in Bezug auf diese Publikation siehe Donnelly 1968, 189ff. Das hier besprochene Schlusskapitel war offensichtlich von Corbett verfasst worden. Zum Hintergrund dieses Bandes siehe Edgar J. Tarr (Präsident des CIA 1937 - 1939) an Escott Reid, 16.11.1940, 19.11. in NAC, Escott M. Reid Papiere (im Folgenden MG 31 E 46), Vol. 36, File "E. J. Tarr". Zu Haltungen

Etwa zur selben Zeit machte sich MacKay Gedanken über *Canada and the Balance of World Power*. Er bezeichnete die Genfer Weltorganisation als "crippled from birth" und die internationalen Beziehungen der Zwischenkriegszeit als "anarchical". Dies schien Kanadas Genfer Politik zu rechtfertigen, da der Völkerbund für das Dominion in erster Linie wichtig war, um als unabhängiger Staat internationale Anerkennung zu erfahren. Seit 1937 machte sich laut MacKay in Ottawa eine neue Kolonialmentalität gegenüber Großbritannien breit, was sich allerdings nach Frankreichs Kapitulation im Juni 1940 wieder änderte. Kanada wurde über Nacht zum "second partner" des Mutterlands.⁷⁰ Zur gleichen Zeit verfolgte Ottawa eine engere militärisch-wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den USA und unterstützte die amerikanisch-britische Kooperation im Krieg sowie für eine Friedensordnung. MacKay unterstrich das nationale Interesse an einer stabilen Nachkriegsordnung und lobte die verschiedenen inoffiziellen amerikanischen Nachkriegsstudien (Kap. 5). Abschließend empfahl er, eine Beschränkung der nationalen Hoheitsrechte zu akzeptieren, befürwortete eine internationale Polizeimacht für Europa und die Gründung einer kanadisch-amerikanischen Friedenskommission.⁷¹

Anfang 1942 führte Ronald O. MacFarlane (Geschichtsprofessor an der *University of Winnipeg*) in drei Broschüren in "Canada and the Post-War World" ein. Das erste Heft befasste sich mit innenpolitischen Aspekten und nationalen Interessen. MacFarlane bemerkte: "Canada depends on export more than most countries. ... Canada has the highest per capita foreign trade of any state in the world today except New Zealand". Das Dominion sollte deshalb eine Haltung von "world responsibility" einnehmen. Außerdem war nicht nur eine politische, sondern auch eine wirtschaftliche Weltordnung notwendig. MacFarlanes nächstes Heft diskutierte vier Typen internationaler Organisation: "balance of power", regionale "super-states", "federal union" und eine "league of states". Gegen die ersten drei Formen führte er die Argumente eines überzogenen Nationalismus, einer übermäßigen Beschränkung der politischen Freiheit sowie einer praktischen Undurchsetzbarkeit an. Obwohl er einen Völkerbund als

gegenüber der Sowjetunion siehe J. L. Granatstein: "Changing Alliances: Canada and the Soviet Union, 1939 - 1945" in D. Davies (Hg): *Canada and the Soviet Experiment. Essays on Canadian Encounters with Russia and the Soviet Union, 1900 - 1991. < Papers Given at a Conference on Soviet-Canadian Relations Held in Elora, Ontario, August 1987 >.* [Toronto/Waterloo, ON 1994a], 75-87, 79f.

⁷⁰ Dazu und zum Folgenden siehe R. A. MacKay: "Canada and the Balance of World Power" in *Canadian Journal of Economics and Political Science (CJEPS)* 7-2 (1941), 229-243, 229 (Zitat 1), 234f. (Zitat 2). Der Journalist Bruce Hutchison kam ebenfalls zu einer optimistischen Einschätzung der neuen Bedeutung Kanadas nach Juni 1940. Kanada würde zusammen mit dem Commonwealth und den USA eine wichtige Rolle beim nächsten Friedensschluss spielen und "kollektive Sicherheit" mit ganzem Herzen unterstützen. Hutchisons Vorstellungen waren symptomatisch für das Aufkommen des "Mittelmacht"-Denkens. "It can be an important part, out of all proportion to Canada's size, for Canada occupies a unique position, different from that of any other nation". Im Zusammenhang mit dem Völkerbund versäumte es Hutchison nicht, auf Dafoes Verdienst hinzuweisen: "No man will have done more than Dafoe to prepare Canada for its manifest destiny". Aus Hutchisons Ausführungen wurde außerdem eine typische Haltung moralischer Überlegenheit gegenüber den USA deutlich, die auf dem früheren Kriegseintritt des Dominion beruhte: "We knew it better than the Americans because we were a people of world-wide dependence". Siehe B. Hutchison: *The Unknown Country. Canada and Her People*. New York 1942, 262ff., 267. Vgl. B. Hutchison: *The Far Side of the Street*. Toronto 1976, 147, 155, 161ff.

⁷¹ Ein Beamter im Außenministerium - vielleicht einer der neuen Dritten Sekretäre, Robert A. D. Ford - reagierte positiv auf MacKays Artikel, mit Ausnahme des Vorschlags für eine Friedenskommission. Zur Sicherheitspolitik meinte der Verfasser: "I would go even further ... in stressing the necessity of Canada surrendering much of her so-called sovereignty. ... [S]urrender of a great deal of our external sovereignty, either in a British - American Commonwealth combination or in World League organization, is a prerequisite for lasting peace. Canada is unusually dependent for her well-being upon stable and prosperous world conditions. Therefore a return to our late 19th century laissez-faire way of thinking would be suicidal, and hemisphere autonomy is not possible economically for this country". Siehe unsigniertes Memorandum (Initialen "R. F."), 18.7.1941 in NAC, RG 25, Vol. 2908, DEA/2366-40. Dieses Memorandum ist ein guter Indikator für die sich anbahnende positivere Haltung gegenüber einer Weltorganisation im Außenministerium. Vgl. Anderson 1977, 98.

vierte Möglichkeit bevorzugte, meinte MacFarlane: "[The] experience of the last twenty years has shown clearly that the League could not give ... security". In der letzten Broschüre problematisierte MacFarlane zentrale Aspekte einer Weltorganisation: Regionalismus versus Universalismus, Konfliktlösungsmethoden, Sanktionen und eine internationale Polizeimacht. Zu regionaler oder universaler Organisation von Weltsicherheit behielt er sich einen pragmatischen Ansatz vor. Als Konfliktlösungsmethoden listete er internationale Schiedsgerichtsbarkeit und das Vermitteln direkter Verhandlungen zwischen Streitparteien auf. Hinsichtlich einer internationalen Polizeimacht war MacFarlane "very doubtful if, as yet, there is sufficient acceptance of the principles of international law to make the analogy of the situation in the national state a good one. ... An international police force is a simple thing in theory but it would be very difficult to operate in practice". Ebenso skeptisch war er gegenüber wirtschaftlichen Sanktionen. Zu militärischen Sanktionen wies er auf die besonderen kanadischen Schwierigkeiten hin, Truppen nach Übersee zu schicken, wogegen Québec seit der Wehrpflichtkrise 1917 opponierte. Gegen Ende seiner Broschüre stellte MacFarlane eine zentrale Frage: "Must Canada, as a small power, always see eye to eye with the great powers if any achievement is to be realized in international organization"?⁷²

In einer 1942er Sammlung von Sendungen für RADIO CANADA und Artikeln für LE CANADA warb Emile Vaillancourt für mehr Anerkennung von Kanadas neuem internationalem Status:

"Le Canada doit prendre conscience de sa grandeur actuelle, de sa grandeur à venir. ... Sa production de matériel de guerre lui confère un poids décisif - et une responsabilité - dans la conduite de la guerre, dans l'administration de la guerre, dans l'organisation de la paix. Il doit être présent partout".⁷³

Vaillancourt hoffte, dass Kanada aus einer Haltung von "grandeur désintéressée" (vgl. MacFarlanes "world responsibility") heraus Beschränkungen seiner nationalen Souveränität zugunsten einer Weltorganisation akzeptieren würde.⁷⁴ Derartige Gedanken sollten die Québecer Öffentlichkeit über Nachkriegsprobleme aufklären. Vaillancourts Schrift ist ein weiteres Beispiel für das entstehende Selbstbild Kanadas als selbstlose, international vermittelnde "Mittelmacht".

Zur Aufklärung der Öffentlichkeit publizierte auch Gwendolen M. Carter 1942 eine Broschüre über den Völkerbund. Gemäss der "Whig"-Interpretation kam sie dabei zu dem zuversichtlichen Schluss:

⁷² R. O. MacFarlane: *Canada and the Post-War World*: Toronto (Behind the Headlines II-3, II-4, II-5) 1942: Bd. I: *Canada Tomorrow*, 14 (Zitat), 19-22; Bd. II: *Blueprints for a New World*, 1, 4f., 8, 11f., 17 (Zitat); Bd. III: *Beginning at the End*, 5f., 10 (Zitat 1), 12 (Zitat 2), 14, 16f., 21. Eine Besprechung kritisierte MacFarlanes Darstellung als zu distanziert. Siehe H. B. G.: "*Canada and World Affairs*" in WINNIPEG FREE PRESS, 12.2.1942, 15.

⁷³ E. Vaillancourt: *Le Canada et les nations unies*. Montréal 1942, 23f. (Zitat), vgl. 25, 76, 86f., 90. Vaillancourt wurde ein politischer Freund Mackenzie Kings. Nach dem Krieg wurde er zum Gesandten in Kuba (1946 - 1948) und Jugoslawien (1948 - 1950) ernannt. Seine diplomatische Karriere beendete er als Botschafter in Peru (1950 - 1955). Siehe *Canadian Who's Who* 1963-IX, 1126. Für Kings erste Eindrücke und Überlegungen zu einem diplomatischen Posten für Vaillancourt vgl. Kings Tagebucheinträge, 11.6.1944, 580; 10.7.1944, 646; und 14.7.1944, 667 in NAC, MG 26 J 13. Djwa beschrieb Vaillancourt als "one of the most important liaisons between French and English in Montréal". Siehe S. Djwa: *The Politics of the Imagination. A Life of F. R. Scott*. Vancouver/Toronto 1989, 202.

⁷⁴ Vaillancourt 1942, 96, 91, 100. In einer Rede vor dem Kiwanis Club in Ottawa am 7. Mai 1943 wiederholte Vaillancourt diese Gedanken und forderte eine uneigennützigte Außenpolitik. Siehe E. Vaillancourt: *Canada's Mission in a Free World*. Montréal 1943, [6], [8].

"Canada fights today as the partner of Great Britain and the other Allied countries. ... [T]he question of 'recognition' [of status] need no longer concern us. What we must consider is what contribution Canada can make in the international community when peace is won".

Carter war der Ansicht, dass eine Weltorganisation die volle Unterstützung Kanadas verdiente und eine Beschränkung der nationalen Hoheitsrechte akzeptiert werden müsse. Allerdings sei mehr Aufklärung und Information für die Öffentlichkeit vonnöten. Für ein Funktionieren des internationalen Systems sah sie anglo-amerikanische Kooperation als unentbehrlich an, ignorierte aber die Sowjetunion.⁷⁵ Carter übersah insgesamt die Probleme Kanadas seit dem Kriegseintritt der USA, in der neuen Allianz gehört zu werden (Kap. 3). Sie verband wie viele andere Autoren internationalen Status mit einer bestimmten Außenpolitik und forderte aufgrund der neuen Bedeutung Kanadas mehr Unterstützung für "kollektive Sicherheit".

In der tagespolitischen Debatte über die kanadische Außen- und Sicherheitspolitik wurden die gerade angesprochenen Themen ausführlicher diskutiert, wobei einiges hinzugefügt wurde. Kurz vor Beginn des Zweiten Weltkriegs setzte sich Wilbert L. MacDonald für eine Lockerung der außenpolitischen Fixierung Kanadas auf Großbritannien und eine Annäherung an die USA ein. Diese außenpolitische Umorientierung war nach MacDonald unvermeidlich, weil die Vereinigten Staaten sich zu einem wirtschaftlich-militärischen Gravitationszentrum entwickelten. Auf den Völkerbund angewandt stand Kanada vor einer extremen Wahl: Im besten Fall könne es die Amerikaner zum Beitritt bewegen, im schlimmsten Fall aber müsse es aus dem Völkerbund austreten.⁷⁶ MacDonalds Artikel repräsentierte damit die zeitgenössische Einsicht, dass Kanada zunehmend die amerikanische, und immer weniger die britische Haltung berücksichtigen müsse.⁷⁷

Frank H. Underhills links-progressive Kritik stellte eine andere Facette der zeitgenössischen Meinung dar. Underhill klagte über das mangelnde Interesse von Öffentlichkeit und Regierung an Kriegs- und Friedenszielen.⁷⁸ Obwohl das Völkerbundsystem hauptsächlich an der passiven Haltung der Westmächte zugrunde gegangen war, hatte Kanada doch seinen Teil dazu beigetragen, indem es ihnen gefolgt war und nie enger mit anderen "Kleinmächten" wie den skandinavischen Staaten zusammengearbeitet hatte. Der Regierung war nicht gelungen, die Öffentlichkeit für den Völkerbund zu

⁷⁵ G. M. Carter: *Consider the Record: Canada and the League of Nations*. Toronto (Behind the Headlines II-6) 1942, 23f.; vgl. Carter 1947, 315f.; Lindgren 1946, 150.

⁷⁶ MacDonald war Literaturprofessor an der UBC. W. MacDonald: "Towards a Canadian Foreign Policy" in *Canadian Forum* 19, Nr. 223 (1939/40), 1.8.1939, 145ff. Vgl. G. V. Ferguson: "The Prairie Provinces and Canadian Foreign Policy" in *Foreign Affairs* 18-1 (1939/40), 70-9, 78f. Ein anderer Akademiker, H. L. Stewart (Philosophieprofessor an der *Dalhousie University*, Halifax, Herausgeber des *Dalhousie Review* und ein häufiger Radiokommentator zu außenpolitischen Fragen), behauptete, dass der Völkerbund nicht wegen der fehlenden Mitgliedschaft einiger Staaten gescheitert sei, sondern wegen "inneren Verrats" von Mitgliedern wie Italien oder Frankreich. Siehe H. L. Stewart: "Current Magazines: Neutrality" in *Dalhousie Review* 19-1 (1939/40a), 112-20, 113; H. L. Stewart: "Current Magazines: Federal Union" in *Dalhousie Review* 19-2 (1940/41b), 244-54, 250.

⁷⁷ Vgl. Aitchison 1940, [18f.]; MacCormac 1940, 271-82.

⁷⁸ Im Bericht einer CIIA-Diskussion bestätigte Rapporteur A. E. Prince, dass die Öffentlichkeit bis dato ein nur gedämpftes Interesse an Nachkriegsfragen an den Tag gelegt hatte. Siehe A. E. Prince: *Morale and Public Opinion in Canada. A Report of a Round Table Held by the Canadian Institute of International Affairs at Its Eighth Annual Conference*, Kingston, Ontario, May 1941. Toronto 1941, [11].

interessieren oder ausreichend über ihn zu informieren.⁷⁹ Als Verfechterin eines "kollektivistischen" Kurses zog die WINNIPEG FREE PRESS die logische Schlussfolgerung aus einer solchen Analyse:

"We must get together in some system, whether it be called the League of Nations or not, to which we devote such loyalty that its maintenance will be the first and essential item on the programme for peace. ... Our war aim therefore must transcend the destruction of Hitlerism though it includes it".⁸⁰

Ein weiterer Kommentar in derselben Zeitung erinnerte daran, die Zwischenkriegszeit habe gelehrt, dass Kanada eine Weltorganisation weitaus engagierter als bisher unterstützen müsse:

"The paradox of the post-war [World War I, d. V.] and the pre-war [World War II, d. V.] years was the universal loathing of war by the peoples of the nations that fought and won the Great War and their refusal nevertheless to insist upon their governments making the League of Nations the bulwark against war that its founders intended it to be".⁸¹

Aber nicht nur "Kollektivist", sondern auch moderatere oder konservativere Autoren waren für eine Umorientierung der Sicherheitspolitik. Der Historiker Edgar McInnis (*University of Toronto*) benannte drei Grundelemente einer stabilen Nachkriegsordnung, die dem Versailler System gefehlt hätten: ein vernünftig maßvoller Friede, Mechanismen für "friedlichen Wandel" im Rahmen des Völkerrechts sowie "a willingness on the part of the nations responsible for the [peace] treaty to resist, by arms if necessary, any attempt to bring about changes by force or the threat of force". Reginald Trotter (Geschichtspräsident an der *Queen's University*) teilte letztere Ansicht und warnte davor, dem schlechten Beispiel des amerikanischen "Isolationismus" zu folgen. Kanada solle vielmehr eine unabhängige Politik in einer Weltorganisation anstreben.⁸² Wenn Kanada und andere Länder ihre nationalen Interessen nicht

⁷⁹ F. H. Underhill: "Peace Aims" in *Canadian Forum* 19, Nr. 225 (1939/40a), 1.10.1939, 207ff.; vgl. "War Aims" in *Canadian Forum* 19, Nr. 230 (1939/40), 1.3.1940, 371; "Begin Now?" in *SATURDAY NIGHT* 57, Nr. 14 (1941/42), 27.12.1941, 3. Zum links-progressivem "Internationalismus" siehe M. D. Horn: *The League for Social Reconstruction: Intellectual Origins of the Democratic Left in Canada, 1930 - 1942*. Toronto/Buffalo/London 1980, 204. Underhill war Geschichtspräsident an der *University of Toronto* zwischen 1927 und 1955. Er war wesentlich am *Regina Manifesto* und der Gründung der CCF beteiligt gewesen. Siehe *Canadian Encyclopedia* 21989-IV, 2209. Auch andere Zeitgenossen sorgten sich um die Formulierung von spezifisch kanadischen Kriegszielen. Ein Sieg über Deutschland alleine würde nicht ausreichen: "Power politics must give way to a new ideal of cooperative or federal internationalism", wie J. S. Thomson forderte. Für eine realistische Nachkriegsordnung müsse die Sowjetunion mit von der Partie sein. "Internationalismus" würde die Machtpolitik der Großmächte ersetzen und Weltmärkte für die Exportnation Kanada sichern. Eine "internationalistische" Politik war nicht illusorisch, denn nach Auffassung Stewarts hatten die führenden Politiker eines jeden Staates ganz verschiedene außenpolitische Motive, die sich nicht immer mit rein nationalen Interessen deckten. Siehe J. S. Thomson: "Topics of the Day: War Aims" in *Dalhousie Review* 19-4 (1939/40), 507-10, 509 (Zitat); H. L. Stewart: "Current Magazines: Power Politics" in *Dalhousie Review* 19-4 (1939/40b), 514-20.

⁸⁰ "Positive War Aims Needed" in WINNIPEG FREE PRESS, 27.9.1939, 13 (Zitat). Viele andere Kommentare in der WINNIPEG FREE PRESS unterstrichen die Notwendigkeit einer neuen Nachkriegsordnung in Europa und in der Welt, nicht nur auf politischer, sondern auch auf wirtschaftlicher Ebene: "The League Still Lives", 13.11.1939, 17; "Need for the League", 24.11.1939, 14; "The Fruits of Lasting Peace", 25.11.1939, 17; "The Desire for Peace", 27.11.1939, 9; "Revive the Covenant" 1.1.1940, 9; und "The First Peace Objective", 18.10.1940, 15. Ein reformierter Völkerbund könne zudem als Instrument verwendet werden, Deutschland nach dem Krieg zu kontrollieren und eine (temporäre) Zerstückelung wie in der Versailler Ordnung vermeiden. Siehe G. V. Ferguson: "Nazis and Germans" in WINNIPEG FREE PRESS, 21.11.1939, 11.

⁸¹ "The Only Possible Future", 9.11.1939 (Zitat), 17; vgl. "Peace Aims and Common Sense", 23.1.1941, 13 in WINNIPEG FREE PRESS.

⁸² E. W. McInnis: "We Must Win the Peace" in *QQ* 47-1 (1940), 15-20, 16; R. G. Trotter: "North America and the War" in *QQ* 47-2 (1940), 133-40, 142f., 145. Warwick Chipman benannte vier ähnliche Grundelemente für ein dauerhaftes Friedenssystem: "economic peace", Bestimmungen zur friedlichen Grenzrevision, "power and authority on the side of peace" sowie ein zentrales Organ zur Aufrechterhaltung des Friedens. Chipman meinte, dass ein reformierter Völkerbund eine wichtige Rolle für die Nachkriegssicherheit spielen könnte. Siehe W. Chipman: "These Are the Essentials For an Enduring Peace" in *SATURDAY NIGHT* 55, Nr. 17 (1939/40), 24.2.1940, 2. Andere Autoren waren der Ansicht, dass mehr Exekutivbefugnisse für eine Weltorganisation alleine nicht ausreichten. Es käme ebenso auf den erklärten politischen Willen der Großmächte an, den

transzendieren könnten, würde die Nachkriegswelt das Schicksal der Zwischenkriegswelt ereilen. "[T]he League stands today [as] the crucified figure of our lost ideals".⁸³

Doch die Eliten beschränkten sich nicht darauf, die politischen Defizite des Versailler Systems aufzudecken. Frank Underhill wies in einer Analogie zur Analyse John Maynard Keynes' über den Versailler Frieden darauf hin, dass im Völkerbund die wirtschaftlich-sozialen Aspekte der Weltsicherheit nur unzureichend beachtet worden waren. Auf der politischen Seite behinderte besonders Artikel 5-1 (die Mehrheitsregel) im Zusammenspiel mit Artikel 16 über Sanktionen die Verwirklichung "kollektiver Sicherheit". Unter Zurückweisung der Vorstellung eines "internationalen Mächtegleichgewichts" befürwortete Underhill eine verantwortungsvolle, unabhängige und "internationalistische" Sicherheitspolitik, welche wirtschaftliche, soziale und politische Aspekte berücksichtigte. Solche Forderungen nach einer unabhängigen Außen- und Sicherheitspolitik hingen eng mit dem Problem des internationalen Status Kanadas zusammen. Nach der "Whig"-Interpretation verhielt die eigenständige Kriegserklärung an Deutschland am 10. September für viele Zeitgenossen wie für John P. Humphrey (Völkerrechtsdozent an der *McGill University*) eine "unabhängige" Nachkriegspolitik: "Canada will appear, in form as well as in fact, as a fully independent member of the community of nations", wie es auch nach dem Ersten Weltkrieg im Commonwealth seine Selbstständigkeit erfolgreich errungen hatte.⁸⁴ Der Zerfall des Völkerbunds konnte nach F. A. Carman nicht allein auf die Einmütigkeitsbestimmungen der Satzung geschoben werden, sondern auch auf fehlende Exekutivgewalt und militärische Unterstützung. In einem Nachkriegsvölkerbund müsste es deshalb einen starken zentralen Rat geben, der Aggressoren in Schach halten könnte. Nach dem Krieg - das war die Lehre der 1930er Jahre - würde Kanada keine andere Wahl haben, als eine Weltorganisation aktiver als vor dem Krieg zu unterstützen. "[A]s a small nation Canada has a vital interest in the existence of a powerful international control".⁸⁵

Die Forderung nach einer unabhängigen Nachkriegspolitik wurde so zunehmend mit der nach einer "internationalistischeren" Sicherheitspolitik verbunden. Humphrey verlangte, dass Kanada in einer Weltorganisation eine aktivere, unabhängigere und dynamischere Politik als bisher verfolgen und im Gegensatz zum vorherrschenden "Provinzialismus" in Kategorien eines "nationalen Interesses" denken sollte. Andernfalls gäbe es nur eine Alternative: "subordination to Washington". Damit sprach Humphrey einen wichtigen Aspekt der späteren kanadischen Politik an: die Tendenz, internationale Organisationen als Gegengewichte zur Dominanz der USA zu sehen.⁸⁶ Im Herbst 1940 bemängelte der nationalistische

Frieden aufrechtzuerhalten. Siehe D. Reed: "How to Win - and What Then?" in *MACLEAN'S* 53, Nr. 22, 15.11.1940, 8f., 48f., 48.

⁸³ B. Atlee: "What Goes On Here?" in *MACLEAN'S* 54, Nr. 17, 1.9.1941, 9, 38-41, 41.

⁸⁴ F. H. Underhill: "Mr. Keynes on the Last Peace" in *Canadian Forum* 19, Nr. 227 (1939/40b), 1.12.1939, 282f.; vgl. G. V. Ferguson: "Canada, the Interpreter" in *UTQ* 11-1 (1941/42), 40-5, 43. J. P. Humphrey: "Whither Canada?" in *Canadian Forum* 20, Nr. 232 (1940/41), 1.5.1940, 43ff., 43 (Zitat). Humphrey war ebenso der Ansicht, dass Kanada als selbständige Nation nur dann überleben könne, wenn es eine stärker zentralisierte Föderation entwickeln würde.

⁸⁵ F. A. Carman: "Realism in Foreign Policy" in *Dalhousie Review* 21-5 (1941/42), 67-70, 69.

⁸⁶ Humphrey 1940/41, 43; vgl. F. H. Underhill: "North American Front" in *Canadian Forum* 20, Nr. 236 (1940/41a), 1.9.1940, 166f. Underhill sah im Ausbruch des Zweiten Weltkriegs den Beweis, dass Kanadas Sicherheit wegen der Schwächung Großbritanniens nur im nordamerikanischen Rahmen gewährleistet werden könne.

Lower im *Queen's Quarterly*, dass Kanada zu sehr als "Kolonie" dachte: "She has been the tail to the British kite; if she now becomes the tail to the American also, her fate will be sad indeed". Lower war wie Humphrey für eine unabhängigere, wohlinformiertere Außenpolitik, obwohl es schwierig sei, sich in Kanada angemessen über Weltpolitik auf dem Laufenden zu halten. Die Medien hätten weder die Ressourcen noch den Willen, umfassender über außenpolitische Fragen zu berichten. Im Außenministerium konzentrierte sich eine Handvoll kompetenter Beamter auf die Tagesgeschäfte, könne aber wegen Mangel an Personal und Zeit keine längerfristigen Strategien ausarbeiten.⁸⁷ Zwei Jahre später beklagte Francis R. Scott (Rechtsprofessor an der *McGill University*) ebenfalls die "semi-colonial position" Kanadas trotz seiner weit reichenden wirtschaftlich-industriellen Unterstützung der Vereinten Nationen (Kap. 3). Obwohl es weit entfernt von den Schlachtfeldern in Europa und Asien war, nutzte Kanada diesen geographische Vorteil nicht für eine abgeklärte Nachkriegsplanung:

"We have the opportunity for calm thinking and the longer range view. ... We should be one of the Allies constantly promoting international collaboration. We should use our influence now to see that the tentative moves already made are followed by new steps to implement the [Atlantic] Charter principles".⁸⁸

Scott hoffte wie Underhill auf eine kanadische Führungsposition bei der Planung einer Weltorganisation, basierend auf dem beträchtlichen Kriegsbeitrag des Dominion. Mit diesem "Internationalismus" stimmte auch Dexter überein, der die informellen Diskussionen eines Runden Tisches in Toronto zusammenfasste, bei dem über die Nachkriegswelt und die künftige amerikanisch-kanadische Zusammenarbeit nachgedacht worden war. Dexter warnte vor einem "new ... economic imperialism" Großbritanniens und der Vereinigten Staaten bei der Planung einer Nachkriegsordnung: "[T]he small fellows must insist on being in on the planning". Wie Scott und Lower sah Dexter Kanada als unabhängigen Führer der "Kleinmächte" gegenüber den Großmächten: "Canada ... occupies a position of key importance and should make her full contribution". Als führender Exporteur von Primärprodukten hatte Kanada ein vitales Interesse an einer Weltwirtschaftsordnung mit niedrigen Handelsbarrieren und einem funktionierenden Währungssystem. Um seine Überseemärkte zu erhalten oder wiederzugewinnen, musste Kanada Großbritannien und Kontinentaleuropa aktiv beim Wiederaufbau helfen. Dexters Vision von Kanada als "Kleinmacht"-Führer und Befürworter einer stabileren Nachkriegswelt gegenüber den Großmächten beruhte damit auf der neuen wirtschaftlich-industriellen Bedeutung des Dominion.⁸⁹

⁸⁷ A. R. M. Lower: "Canada and Foreign Policy" in QQ 47-4 (1940), 418-27, 426f. (Zitat). In einem Artikel über das Ogdensburg Abkommen vom 18. August 1940 wurde beinahe derselbe Wortlaut wie in der zitierten Passage verwendet, um die Gefahren einer neuen kanadischen Abhängigkeit zu beschreiben. Siehe "Canada: The Canadian-American Defence Agreement" in Round Table 32, Nr. 122 (1940/41), 347-57, 356. Siehe ebenso Lowers Bemerkungen auf der Jahreskonferenz des CHA am 23./24. Mai 1942, festgehalten in einem Bericht des britischen Handelskonsuls in Toronto als Anlage zu Dep. 393/65, britischer Hochkommissar in Ottawa/P. Duff an SSDA/E. Machtig, 23.6.1942 in PRO, DO 35/588, G. 98/31. Zu dem Zitat vgl. schließlich ebenso Dafoes Urteil: "We cannot act like a colony of either Great Britain or the United States". Siehe Dafoe an Chester Bloom (Washington-Korrespondent der WINNIPEG FREE PRESS), 22.3.1943 in NAC, MG 30 D 45, Reihe A, Vol. 14.

⁸⁸ F. R. Scott: "Canadian Nationalism and the War" in Canadian Forum 21, Nr. 252 (1941/42), 1.1.1942, 360ff., 361 (Zitat); "A Double Opportunity" in Canadian Forum 22, Nr. 255 (1942/43), 1.4.1942, 6. Bereits 1941 hatte Andrews Bericht über eine CHA-Diskussion ähnliche Fragen zu Kanadas Rolle bei der internationalen Nachkriegsplanung gestellt sowie eine Klärung von Bedürfnissen und künftigen Status gefordert. Siehe G. C. Andrew: Canada at War. A Report of a Round Table Held By the Canadian Institute of International Affairs At Its Eighth Annual Conference, Kingston, Ont., May 1941. Toronto 1941, [3].

⁸⁹ G. Dexter: "Post-War World" in WINNIPEG FREE PRESS, 5.1.1942, 11. Im Unterhaus machte Ernest Hansell (*New Democracy*/(*Social Credit*); Macleod) vergleichbare Beobachtungen: "Canada ... is in playing an important part in the

Underhill, Scott, Humphrey, Dexter, Trotter und Lower standen für verschiedene Facetten der öffentlichen Meinung, denen allen eines gemeinsam war: die Forderung nach einer unabhängigen Außenpolitik Kanadas, das sich in einer Weltorganisation profilieren und zum Fürsprecher der "Kleinmächte" aufschwingen sollte. Dies entsprach ähnlichen, späteren Erwägungen im Außenministerium (Kap. 3 und 4).

Die öffentliche Diskussion über eine Nachkriegsordnung hatte auch eine innenpolitische Dimension. In seiner Kampagne für die Klärung der Kriegsziele bestand das *Canadian Forum* darauf, dass ein Sieg über Deutschland allein nicht ausreiche. Nachkriegs Kanada müsse sich außerdem um eine wirtschaftlich stabile Zukunft und Arbeitsplätze für heimkehrende Veteranen kümmern. Es dürfe zu keiner Wirtschaftskrise wie 1918/19 kommen. Solche Überlegungen bildeten den Hintergrund, vor dem sich die kanadische Außenpolitik bemühte, die Rahmenbedingungen (unbehinderter Welthandel, Wiederaufbau früherer Märkte, ein funktionierendes Währungssystem) für nationalen Wohlstand zu schaffen.⁹⁰ James A. Corry (Politologe an der *Queen's University*) betonte, dass innenpolitische Nachkriegsplanung ebenso nötig sei wie außenpolitische. Der Erste Weltkrieg habe gezeigt, dass ein wirtschaftspolitisches *Laissez-faire* wegen Ineffizienz und Profitmacherei zu kostenträchtig war. Die Regierung habe zu wenig Kenntnisse und Daten über die wirtschaftlich-monetären Parameter gehabt, welche die Nachkriegsdepression bestimmten.⁹¹ Auch das *Canadian Forum* sah in innen- und außenpolitischer Nachkriegsplanung zwei Seiten einer Medaille:

"It was a new international order that was put in the forefront of war aims [at the beginning of the war]. Now it is a new social order which ... must be established ... as the basis of any enduring international order".

Einige Monate später, im Mai 1941, beklagte das *Forum* allerdings, dass wichtige Akteure der Weltpolitik wie Lord Halifax (britischer Botschafter in Washington) oder Wendell Willkie zwar von der Notwendigkeit eines Wirtschafts- und Währungssystems nach dem Krieg sprachen, sich aber über eine politische Ordnung ausschwiegen.⁹² J. S. B. MacPherson empfahl schließlich Anfang 1943, dass das

present world conflict and is in an excellent position to give leadership in this whole matter of world reconstruction". Hansells Erklärung im Unterhaus, 24.3. in Canada. House of Commons Debates. 1942. Bd. II. Ottawa 1942, 1576.

⁹⁰ "What Are We Fighting For?" in Canadian Forum 20, Nr. 234 (1940/41), 1.7.1940, 102f.; F. R. Scott: "Social Planning and the War" in Canadian Forum 20, Nr. 235 (1940/41), 1.8.1940, 138f.; "Wanted: A Post-War Plan" in Canadian Forum 22, Nr. 265 (1942/43) 1.2.1943, 317f. Zur Diskussion über die Umgestaltung Kanadas zu einem modernem Sozialstaat siehe L. L. Lorwin: Postwar Plans of the United Nations. New York 1943, Kap. 8; und P. McInnis: "Planning Prosperity: Canadians Debate Postwar Reconstruction" in G. Donaghy (Hg): Uncertain Horizons - Canadians and Their World in 1945. Ottawa 1997, 231-59.

⁹¹ J. A. Corry: "Some Aspects of Canada's War Effort" in QQ 47-3 (1940), 356-368, 358f.

⁹² "War Aims" in Canadian Forum 20, Nr. 238 (1940/41), 1.11.1940, 228 (Zitat); "War Aims" in Canadian Forum 21, Nr. 244 (1941/42), 1.5.1941, 37f.; vgl. "A Double Opportunity" in Canadian Forum 22, Nr. 255 (1942/43), 1.4.1942, 6; "No Time For Planning?" in Canadian Forum 22, Nr. 266 (1943/43), 1.3.1943, 239; J. S. Stephen: "Canada's Job After the War" in Canadian Forum 21, Nr. 244 (1941/42), 1.5.1941, 49-52, 50; Child/Holmes 1941, 5ff.; R. S. Lambert: Our Other War Aim. The Social Services as Mirrored in the Sirois Report. Toronto (Food For Thought I-14) [April] 1941 *passim*. P. Martin zitierte eine Rede des Sozialministers Ian Mackenzie vom Oktober 1941 in Toronto: "Security for the masses ... must be the first essential of our post-war peace". Siehe Erklärung Martins (Liberaler - im Folgenden L; Essex East) im Unterhaus, 19.3.1942 in CHCD 1942-II, 1455. Zur zunehmenden Staatsintervention und Nachkriegsplanung in Kanada seit Weltwirtschaftskrise und Kriegsbeginn siehe D. G. Creighton: "The Course of Canadian Democracy" in UTQ 11-2 (1941/42), 255-68, 267f.; vgl. Creighton 1976, Kap. 5; "Canada: War-Time Administration/Economic Effects of War" in Round Table 32, Nr. 124 (1940/41), 778-95, 787; R. G. Anglin/W. E. C. Harrison et al. (Hg): Canada, the War and After. Study Outlines on Canadian Problems. Toronto 1942 (YMCA Live and Learn Books), 62-5.

Dominion sich auf innenpolitische Planung konzentrieren und nicht in den Details einer neuen Weltordnung verlieren sollte. Denn die außenpolitische Vision hänge davon ab, wie weit man etwa die eigenen Märkte im Zuge eines allgemeinen Abbaus der Handelsschranken zu öffnen bereit war.⁹³

Zu Kriegszeiten war angesichts der unmittelbaren militärischen Aufgabe nicht jedermann bereit, über die Nachkriegsordnung oder eine Weltorganisation zu diskutieren. Das Interesse der Öffentlichkeit an Nachkriegsfragen zu wecken, war aus diesem Grund ein Streitpunkt. Die Torontoer Zweigstelle der Völkerbundgesellschaft hatte im Dezember 1940 die Broschüre *How We Came, What We See, How We Must Conquer* publiziert. Darin wurde behauptet, dass der Frieden in der Zwischenkriegszeit wegen nur unzureichender Unterstützung des Völkerbunds verschenkt worden war. Um ein erneutes Scheitern zu vermeiden, sei es wichtig, schon früh Ziele und Prinzipien für eine Nachkriegsordnung zu benennen. Die hier gemachten Vorschläge für eine Nachkriegsordnung beruhten auf der oben zitierten Erklärung der Gesellschaft vom 11. November 1939. Danach wurden verschiedene Formen einer Weltordnung diskutiert, die entweder eine Modifikation oder Fortentwicklung des Völkerbunds darstellten. Zum Abschluss listete die Broschüre fünf weitere Prinzipien für eine Weltordnung auf: 1.) die Ächtung von Krieg und Kriegsandrohungen; 2.) das Prinzip der "kollektiven Sicherheit"; 3.) Abkommen zur obligatorischen internationalen Schiedsgerichtsbarkeit; 4.) die Vermeidung einseitiger oder unvorsichtiger Abrüstung sowie 5.) ein automatischer Boykott von kriegswichtigen Materialien für Aggressoren und Staaten, welche Rüstungsgüter im Überschuss horten.⁹⁴

Diese Broschüre fand jedoch nicht den Beifall des GLOBE AND MAIL:

"We would not deny the executive officers of the Canadian [League of Nations] Society the privilege of spending pleasant hours dreaming of a world utopia, but most people who know what is happening, like Mr. Churchill and his colleagues, seem to think it is necessary to quench the devastating flames before spending time on plans for the structure".

Bernard K. Sandwell, ein führendes Mitglied der Völkerbundgesellschaft, musste die Broschüre am 22. Februar 1941 in SATURDAY NIGHT verteidigen. Sandwell behauptete, dass der GLOBE gegen eine Unterstützung des Völkerbunds sei und solch "altmodischen" Dingen wie "nationaler Souveränität" nachhinge. Darauf antwortete der GLOBE, dass bloßes Nachdenken über Völkerbundideale nicht schade, solange Ideale also solche und nicht als Realität ausgewiesen würden. Der GLOBE sei nicht gegen den Völkerbund, sondern nur dagegen, zu viel Zeit und Energie auf ein Thema zu verwenden, das vom Imperativ der Kriegführung nur ablenkte. Der GLOBE bemerkte jedoch ebenso bezeichnend wie zynisch: "The next time we are called upon as one of a group of victorious allies to consider terms of peace we must surely create a world order which takes political opportunism, human cupidity, mass

⁹³ J. S. B. MacPherson: "Where Does Canada Stand in World of Future?" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 23 (1942/43), 13.2.1943, 6f.

⁹⁴ Siehe League of Nations Society in Canada, Toronto Branch: *How We Came, What We See, How We Must Conquer*. December 1940. Toronto in NAC, MG 30 C 187, Vol. 10, File 1:2 (a). Dieses Manifest wurde auch im Januar 1941 veröffentlicht in League of Nations Society in Canada. A Letter to the Membership 7-5 (1941), 15-19. Der Entwurf dieses Manifests war am 16. November 1940 im Vorstand lobend zur Kenntnis genommen worden. Auf derselben Vorstandssitzung wurden der Entwurf für ein Manifest von Claris E. Silcox zur Klärung der Kriegsziele sowie schriftliche Ausführungen von Inch diskutiert, wie man Kings Politik der Vermeidung von Verpflichtungen begegnen könne. Siehe Protokoll einer Vorstandssitzung, 16.11.1940, mit Anhang eines "Manifesto", o. D. von Dr. C. Silcox und "Some Notes for a Discussion of Plans for the Peace. An Attempt to Raise Some of the Issues" von R. B. Inch, 15.11.1940 in NAC, MG 28 I 20, Vol. 1, File "Minutes National Executive Committee, 1939 - 1940".

ignorance or indifference and sectional prejudice into account". Doch der GLOBE ließ es nicht dabei bewenden. Ende März 1941 stellte er gar Sandwells Recht in Frage, SATURDAY NIGHT als Forum für die Ideen der Völkerbundgesellschaft zu benutzen. Mitte April 1941 dann bezeichnete der GLOBE eine Resolution der Ontario-CCF abfällig als "resumee of the manifesto recently published by the League of Nations Society, Toronto branch".⁹⁵

Der absolute militärische Imperativ wurde von der Torontoer Zeitung sogar nach der Publikation der Atlantik Charta aufrechterhalten: "The immediate aim is to defeat the Nazis. The principles of the Better Order which Britain and America seek to establish can be formulated after we have finished with the alterations to the map of Europe". Der GLOBE sah dabei keinen Widerspruch zu der erklärten Absicht Churchills und Roosevelts, zumindest anzudeuten, auf welchen Prinzipien die Nachkriegswelt basieren sollte.⁹⁶ In einer ähnlichen Auseinandersetzung stellte sich die WINNIPEG FREE PRESS hinter den Vorstandsvorsitzenden der Völkerbundgesellschaft Chipman, der gefordert hatte, dass Kanada seine Kriegs- und Friedensziele erklären sollte. Für diese Ablenkung von der militärischen Aufgabe war Chipman vom konservativen OTTAWA JOURNAL heftig angegriffen worden.⁹⁷ Eine FORTUNE-Meinungsumfrage vom Juni 1942 zeigte in diesem Zusammenhang, dass 57,5 % aller Kanadier (58,5 % aller Amerikaner) eine Konzentration auf die militärische Aufgabe befürworteten, wohingegen nur 39 % (33,1 % aller Amerikaner) der Ansicht waren, dass man jetzt beginnen sollte, die Nachkriegswelt zu planen. Angesichts der augenblicklich schwierigen militärischen Lage wegen des deutschen Vorrückens in Nordafrika und der Eroberung Tobruks war dieses Ergebnis wenig verwunderlich und widersprach deshalb nicht dem Trend der wachsenden Akzeptanz und Befürwortung von Nachkriegsplanung. Denn im selben Monat benannten 33,8 % aller Kanadier (34,3 % aller Amerikaner) als wichtigste Nachkriegsaufgabe ihrer Regierung die Gründung eines verbesserten Völkerbunds. 12,9 % (8,4 % aller

⁹⁵ Siehe die Pressedokumentation dieser Kontroverse in NAC, MG 28 I 20, Vol. 11, File "Copies of Articles, Reports, Speeches, 1939 - 1941". Siehe im Einzelnen: "Peace Aims Are So Simple" in GLOBE AND MAIL, 15.2.1941, 6; B. K. Sandwell: "Please, May We Do Some Thinking?" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 24 (1940/41a), 22.2.1941, 8; "No Monopoly of Thought" in GLOBE AND MAIL, 20.2.1941, 6; "Saturday Night Off" in GLOBE AND MAIL, 29.3.1941, 6; "Realism Needed After War" in GLOBE AND MAIL, 15.4.1941, 6. SATURDAY NIGHT, das von Sandwell herausgegeben wurde, hatte dem GLOBE offensichtlich eine Vorabkopie des ominösen Artikels zukommen lassen, so dass letzterer darauf antworten konnte, bevor die betreffende Ausgabe von SATURDAY NIGHT erschienen war. Die editoriale Auseinandersetzung zwischen SATURDAY NIGHT und dem GLOBE war vorher schon sehr persönlich gewesen. Der GLOBE hatte Sandwell beispielsweise einen obsessiven Kritiker genannt, "a humorous after dinner speaker rather than ... a serious force in the moulding of public opinion". Siehe "A Journalistic Jester" in GLOBE AND MAIL, 15.6.1940, 6.

⁹⁶ "Defeat Hitler First" in GLOBE AND MAIL, 23.8.1941, 6. Nach dem Kriegseintritt der Amerikaner wurde der GLOBE aufgeschlossener gegenüber Nachkriegsproblemen: "[N]o harm can accrue from their discussion". Die Politiker wurden jetzt sogar dazu aufgerufen, die Öffentlichkeit aufzuklären über "a sacrifice of political sovereignty without which no international order of any value can be created". Siehe "Discussing Peace Plans" in GLOBE AND MAIL, 27.12., 6.

⁹⁷ "Let Us State Our War Aims" in WINNIPEG FREE PRESS, 11.10.1940, 13; "Misplaced Talk" in OTTAWA EVENING JOURNAL, 7.10.1940, 4. Vgl. den früheren Kommentar: "Mr. King's Broadcast", 28.10.1939, 17; und den Rückblick auf die Kontroverse: "Main Principles Are Clear", 30.10.1940, 13 in WINNIPEG FREE PRESS. Chipman hatte am 4. Oktober in Montréal über "A Revolution of Freedom" und Kriegsziele gesprochen. Siehe Rede Chipmans, Montréal, 4.10.1940 in NAC, MG 30 C 187, Vol. 3, File 24-11. Vgl. die Erwähnung dieser Auseinandersetzung in Child/Holmes 1941, 15. Später allerdings, als die Debatte über Nachkriegs-Kanada 1943 in vollem Gange war, musste sogar die sonst der Nachkriegsplanung aufgeschlossene WINNIPEG FREE PRESS ihre Leser ermahnen, das wichtigste Kriegsziel des Siegs über die Achsenmächte vor lauter Begeisterung für eine soziale Erneuerung nicht aus den Augen zu verlieren. Siehe "Our First War Aim" in WINNIPEG FREE PRESS, 30.4.1943, 13.

Amerikaner) waren gar für die Errichtung einer Weltregierung, und nur 7,9 % (11,1 % aller Amerikaner) hingen "isolationistischen" Konzeptionen an.⁹⁸

Für viele Zeitgenossen war klar, dass man ein besiegtes Deutschland nach dem Krieg diesmal besser als zuvor in eine Weltordnung einbinden müsse. Einige Konservative wie Geschichtspräsident H. Noël Fieldhouse (*University of Manitoba*) rieten jedoch wegen des Scheiterns und der Eurozentrik des Völkerbunds, die Nachkriegsprobleme den Kontinentaleuropäern zu überlassen. Großbritannien und die USA könnten Europa keine Friedensordnung aufzwingen. Der bekannte Humorist und Politologe Stephen Leacock war ebenfalls skeptisch, was eine Nachkriegsorganisation mit deutscher Mitgliedschaft und eine internationale Polizeimacht betraf:

"[S]etting up a new League of Nations, including Germans and such, ... means winning the war and then handing over our lives and fortunes to a round-table vote, with a bunch of crooks among the voters. If idiocy can go as far as this, it is well to part company with it at the outset".⁹⁹

Die Kriegserfahrung veränderte und polarisierte somit bis 1942 die Vorkriegsstruktur der öffentlichen Meinung in Kanada, die Dafoe 1937 idealtypisch beschrieben hatte. Es gab jetzt deutlich weniger "Isolationisten" und mehr "Internationalisten". Auf der einen Seite wurde die Notwendigkeit der Planung für eine neue oder reformierte starke Weltorganisation anerkannt, obwohl es zu früh war, darüber zu spekulieren, wie weit deren Zuständigkeit gehen sollte. "Imperialisten" oder traditionelle Konservative auf der anderen Seite blieben lange bei ihrer oft bedingungslosen Bejahung der britischen Politik und waren zumindest bis zur Veröffentlichung der Atlantik Charta gegen jede Nachkriegsplanung. Wie anfangs beschrieben folgten King und Kanada offiziell der Politik der "freien Hand" und vermieden weiterhin vorschnelle Festlegungen in der Sicherheitspolitik, was Dafoes dritter Kategorie entsprach. Außenpolitische Vordenker wie Dexter, Scott oder Lower drängten dagegen auf eine "aufgeklärte" Nachkriegspolitik und stellten sich Kanada in einer Führungsrolle für die "Kleinstmächte" bei der Planung einer Weltorganisation vor. Diese Veränderungen in der tagespolitischen Diskussion fanden ihre Entsprechung in akademisch-populären Darstellungen (Soward et al., Dafoe, Vaillancourt, MacFarlane).

1.3.2.: Ein neues nationales Selbstbewusstsein

Eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Akademikern wurde während des Kriegs im Außenministerium als Mitarbeiter des Staatssekretärs beschäftigt. Dazu gehörten beispielsweise Henry F. Angus, J. Deutsch (1942 - 1944; aus der Forschungsabteilung der *Bank of Canada*; später Professor an der *Queen's University*), George P. de T. Glazebrook (1942 - 1946; Geschichtsdozent an der *University of Toronto*), Robert A. MacKay (1943 - 1946; Politologe an der *Dalhousie University*), A. F. Wynne Plumptre (Finanzattaché an der Gesandtschaft in Washington, 1942 - 1944; Dozent für Wirtschaftspolitik

⁹⁸ FORTUNE-Meinungsumfragen, Juni 1942 in POQ 6 (1942/43), 491.

⁹⁹ H. N. Fieldhouse: "Germany: Shall We Make the Same Mistake Again?" in *Dalhousie Review* 20-3 (1940/41), 287-300, 289, 300 (Zitat); vgl. H. N. Fieldhouse: "Europe Wants a Strong Europe" in *QQ* 48-4 (1941), 329-41, 338ff. S. Leacock: *Canada. The Foundations of Its Future*. Montréal (Privatdruck für das *House of Seagram*) 1941, 244. Vgl. Wilkinsons Urteil, dass nur eine Union englischsprachiger Länder die Basis für einen reformierten Völkerbund sein könne: B. Wilkinson: "Canada's Place in an English-Speaking Union" in *SATURDAY NIGHT* 56, Nr. 12 (1940/41), 30.11.1940, 4.

an der *University of Toronto*) und Frederic Soward. Dies ist ein weiterer Beleg für die enge Verbindung zwischen der akademisch-journalistischen Elite und der Bundesbürokratie, die schon im Zusammenhang mit dem CIIA und der Völkerbundgesellschaft beobachtet wurde. Der Zweite Weltkrieg trug insgesamt wesentlich zum Aufstieg der "bureaucrat-academics" und zu einer erheblichen Ausweitung der Beamtenschaft in Ottawa bei.¹⁰⁰ Eine jüngere Generation von Beamten (beispielsweise die Karrierediplomaten N. A. Robertson, L. B. Pearson, H. H. Wrong und E. M. Reid) hatte ein aktives Interesse an innen- und außenpolitischer Nachkriegsplanung. Diese Beamten gewannen zunehmend an Selbstvertrauen, denn sie würden als Manager von Kriegswirtschaft und -problemen ihre Fähigkeiten und Unentbehrlichkeit auch in der Nachkriegszeit zur Abwendung einer Depression unter Beweis stellen können. Doug Owrarn hat darauf hingewiesen, dass die entscheidende Transformation der traditionellen, durch Budgetbeschränkungen und politische Protektion belasteten Beamtenschaft erst im Krieg stattfand: "In the short interval between 1939 and 1949, the new, highly-educated, policy-orientated civil servant became the model for the future".¹⁰¹ Die amerikanische Beobachterin Elizabeth H. Armstrong bemerkte dabei bereits im Mai 1940, dass die Kriegsanstrengung des Dominion nicht nur bürokratisch geplant sei, sondern inzwischen auf wirklich kanadischen Interessen beruhe, nicht mehr auf der anfänglichen imperialen Solidarität: "Today Canada's war participation is a planned affair; and the spirit of imperial self-sacrifice had been succeeded by a sober determination ... that the interests of Canada must be always their first consideration".¹⁰²

Diese bürokratische Basis trug ein wachsendes nationales Selbstbewusstsein, das sich innenpolitisch in weiteren Zentralisierungsbemühungen, außenpolitisch in einer neuen Anspruchshaltung niederschlug. Tabelle 1-3 illustriert die budgetären Realitäten hinter dem enormen Wachstum der Bundesbürokratie, besonders im Finanz-, Verteidigungs- und Rüstungsministerium.

Die Entwicklungen der rapiden Industrialisierung, steigenden Staatsintervention und wachsenden Bundesbürokratie waren den zeitgenössischen Eliten bewusst. Allerdings sahen nicht alle Beobachter den Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlich-industriellen Wachstum und der entstehenden außenpolitischen Anspruchshaltung. Das neue kanadische Selbstbewusstsein beruhte außenpolitisch im Wesentlichen auf der weitgehenden wirtschaftlich-finanziellen Unterstützung, die das Dominion dem Mutterland zukommen ließ.¹⁰³

¹⁰⁰ Owrarn 1986, 263, Kap. 10; Granatstein 1982, Kap. 5 und 6. Zum rapiden Wachstum speziell des Außenministeriums siehe "External Affairs Department" in Sonderausgabe der FINANCIAL POST 37: *Canada and the United Nations*, 25.9.1943, B5.

¹⁰¹ D. Owrarn: "Two Worlds: The Canadian Civil Service in 1939" in R. S. Bothwell/G. N. Hillmer/R. Sarty/C. Beauregard (Hg): *A Country of Limitations: Canada and the World in 1939*. Ottawa 1996, 182-98, 197. Vgl. dazu die zeitgenössischen Beobachtungen in A. N. Reid: "Canada and the War" in W. E. C. Harrison/A. N. Reid: *Canada and the United Nations. Report on the 5th [sic, 9th] Annual Conference of the Canadian Institute of International Affairs*, Toronto, May 23 - 24, 1942. Toronto 1942, 33-51, 48f.

¹⁰² E. H. Armstrong: "An American View of Canada as a Fighting Nation" in SATURDAY NIGHT 55, Nr. 30 (1939/40a), 25.5.1940, 2. Armstrong wurde als Beamtin des *State Department* nur wenig später Mitglied des Beratungsausschusses für Nachkriegsplanung und am 22. Oktober 1943 Mitglied der Nachkriegsforschungsabteilung. Siehe Notter 1950, 147n, 522, 574.

¹⁰³ Sandwell etwa beschrieb Kanada als "the second greatest nation in the world against which Germany and Italy are fighting". Siehe B. K. Sandwell: "Our Influence in Foreign Affairs" in SATURDAY NIGHT 56-5 (1940/41b), 12.10.1940, 6, 9 (Zitat); vgl. Erklärung A. Hlynkas (*New Democracy*/(*Social Credit*), Vegreville) im Unterhaus, 2.2.1942 in CHCD 1941-I, 230. Für MACLEAN'S war Kanada die "zweite Verteidigungslinie des Empires" im Falle einer Invasion der britischen Inseln. Die

Tabelle 1-3: Kriegsausgaben ausgewählter Ministerien 1939 - 1946¹⁰⁴

Min.	1939/40	1940/41	1941/42	1942/43	1943/44	1944/45	1945/46	Gesamt- ausgaben
<i>Agr.</i>	1.375.559	4.490.354	27.387.361	19.980.219	64.292.781	88.053.717	82.977.794	288.557.785
<i>Ext.</i>	76.107	319.924	384.224	453.967	639.809	295.798	383.050	2.552.879
<i>Fin.</i>	571.475	1.692.395	16.725.076	1.084.662.777	128.460.804	176.519.342	144.271.387	1.552.903.256
<i>Min.</i>	18.400	292.331	759.066	6.277.292	9.404.869	5.813.737	3.475.267	26.040.962
<i>Mun.</i>	-----	79.935.682	252.691.124	679.132.236	687.761.095	215.844.257	241.759.022	1.915.382.394/ 2.157.123.416
<i>Def.</i>	12.352.437	647.676.557	1.011.185.616	1.865.207.486	2.629.026.619	2.938.309.630	2.140.667.021	11.344.425.366
<i>Tra.</i>	124.165	439.790	1.204.806	9.455.020	12.182.958	7.419.316	144.623.886	175.449.941

Nach Frankreichs Kapitulation fand sich Kanada in der Position des wichtigsten Verbündeten Großbritanniens wieder. Das Dominion wurde dabei unsanft aus seiner Politik einer begrenzten Kriegsanstrengung wachgerüttelt - "gone is complacency" wie MACLEAN'S es treffend ausdrückte. "The truth is that Ottawa had been shocked into realism ... [I]f Canada is to make war as a North American nation she must not expect Britain to make war for her".¹⁰⁵ Die Haltung der liberalen Regierung zum Krieg änderte sich über Nacht. Der ursprüngliche Ansatz einer begrenzten Kriegsanstrengung (kontrollierte Entwicklung der industriellen Produktion, Konzentration auf den *British Commonwealth Air Training Plan* (BCATP) und Entsendung zweier kanadischer Divisionen nach Großbritannien) machte der umfassenden Konzertierung eines "totalen Kriegs" Platz. Ein mächtiges Munitions- und Nachschubministerium unter Clarence D. Howe wurde geschaffen (Kap. 3). Mit Hilfe der Vereinigten Staaten wurden besonders seit dem Hyde Park-Abkommen vom April 1941 Rüstungsindustrie und Versorgung beträchtlich ausgebaut.¹⁰⁶

Ein amerikanischer Beobachter prophezeite die künftige Bedeutung Kanadas für Großbritannien bereits 1939: "If the present war is long and devastating, it may well transform Canada into the industrial

Verteidigungszusammenarbeit mit den USA war dabei für Kanada unentbehrlich. Siehe "The Empire's Second Line Must Be Ready" in MACLEAN'S 53, Nr. 14, 15.7.1940, 1.

¹⁰⁴ Diese Tabelle stammt aus Stacey (1970, 533) und basiert auf den jährlichen *Public Accounts*. Die zeitgenössischen Werte sind gerundet und nicht inflationsbereinigt. Die kursiv gedruckte Angabe für die Kriegsausgaben 1945 - 1946 von *Munitions and Supply* ist direkt entnommen aus *Public Accounts* 1946, pt. II, 8, und ist nur in die ebenfalls kursiv gedruckte Gesamtausgabe eingerechnet. Die Abkürzungen bezeichnen folgende Ministerien: Agr. - Landwirtschaftsministerium, Ext. - Außenministerium, Fin. - Finanzministerium, Min. - Bergbau- und Ressourcenministerium, Mun. - Munitions- und Nachschubministerium, Def. - Verteidigungsministerium und Tra. - Handelsministerium.

¹⁰⁵ "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 53, Nr. 15, 1.7.1940, 8 (Zitate), 28. Vgl. dazu Dawsons Bemerkung: "The war of limited liability had become one of unlimited endeavour". Siehe Dawson 1943, 31. Vgl. weiterhin die Aufzeichnungen über die Kabinettsdiskussion in Kings Tagebuch, 27.5.1940, 530f. in NAC, MG 26 J 13.

¹⁰⁶ G. Dexter: "The Canadian Economy in Two Wars" in *Foreign Affairs* 19-2 (1940/41), 442-52, 442; E. P. Dean: "Canada's New Defense Program" in *Foreign Affairs* 19-1 (1940/41), 222-36, 225, 236; "Topics of the Day: The Second World War: The Canadian Contribution" in *Dalhousie Review* 19-3 (1939/40), 369-74, 373; S. A. Saunders: "Total War and Canada's Economic Policy" in *Dalhousie Review* 21-1 (1941/42), 51-66, 66. Weitere zeitgenössische Überblicke sind J. F. Green: "The British Dominions at War" in *Foreign Policy Reports* 15-22 (1939/40), 1.2.1940, 274-84, 275-8; J. F. Green: "Canada at War" in *Foreign Policy Reports* 16-12 (1940/41), 1.9.1940, 150-6; "Canada: Canadian Unity and the War/Canada's War Effort" in *Round Table* 31, Nr. 118 (1939/40), 411-26, 416-23; "Canada: A New War Effort/The Rowell-Sirois Report" in *Round Table* 31, Nr. 120 (1939/40), 893-914, 893-903. Zu den militärischen Aspekten siehe Bercuson 1995, 15-20.

and financial citadel of the Empire. Even a short war may have the same ultimate result".¹⁰⁷ J. F. Green stimmte mit dieser Prophezeiung ein Jahr später überein. Im Falle einer britischen Niederlage würde das Dominion aller Wahrscheinlichkeit nach das neue Zentrum des Empire werden. Im Falle eines britischen Sieges oder einer langen Patt-Situation zwischen dem Commonwealth und den Achsenmächten würde das Vereinigte Königreich wirtschaftlich so geschwächt, dass Kanada wegen seiner enormen Industrialisierung und wirtschaftlichen Expansion das Auswanderungsziel für die Britischen Inseln würde.¹⁰⁸ Grant Dexter beschrieb ebenfalls 1940 die Transformation der kanadischen Kriegsanstrengungen in wenigen, einfachen Worten: "We have a great and growing army. We are creating a mighty navy. We are rapidly becoming a naval power. And we are beginning to turn out vast quantities of war equipment and materials". Sein Kollege und enger Freund Bruce Hutchison sprach ein Jahr später von der Schaffung "gigantischer" neuer Kriegsindustrien, die das Aussehen Kanadas nach Kriegsende völlig verändert haben würden. Anglin und Harrison unterstrichen 1942 die wichtige Stellung Kanadas in den Vereinten Nationen:

"Canada's exports ranked fourth among the world's nations before the war, and by the end of 1941 our exports had jumped eighty per cent - despite the complete loss of trade with many nations" ... [E]conomically speaking, the war is making our country stronger than ever. For the most part, our real resources of land, labour, equipment and technical experience will be greater than ever before".

Dawson behauptete schließlich, die Einrichtung von Howes Ministerium hätte eine "revolution in Canadian industry" eingeleitet: "[T]he Canadian contribution of materials had ... reached mammoth proportions".¹⁰⁹

In Tabelle 1-4 wird die beschäftigungspolitische Dimension der Ausweitung von Industrie, Bundesbürokratie und Streitkräften bei gleichzeitigem Abbau der Arbeitslosigkeit deutlich. Mitte 1943 war der Beschäftigungshöhepunkt erreicht. Zu dieser Zeit waren mehr Personen in der Industrie beschäftigt, als in den Streitkräften dienten.

Das rapide industrielle Wachstum und die enorme finanziell-militärische Kriegsanstrengung, die von Zeitgenossen in den zitierten Superlativen beschrieben wurden, brachten ein neues kanadisches Selbstbewusstsein hervor. Die WINNIPEG FREE PRESS stellte als eine der ersten Zeitungen die Verbindung zwischen dem inneren Wachstum des "imperialen Arsenal" - dem "re-make [of] Canada ... on larger lines" - und der Entwicklung einer aufgeklärteren Politik gegenüber einer Weltorganisation her:

¹⁰⁷ E. P. Dean: "Canada at War" in Foreign Affairs 18-2 (1939/40), 292-304, 304.

¹⁰⁸ Green 1940/41, 156. Eine ähnliche Interpretation zur Entstehung eines neuen Commonwealth aus wirklich unabhängigen Staaten gibt D. Cowie: "Why the Dominions Are Fighting" in Dalhousie Review 19-3 (1939/40), 347-52, 350ff.; D. Cowie: "The Next British Empire" in UTQ 10 (1940/41), 204-10, 208ff. Wie viele andere Autoren unterstrich Cowie den Trend zu verstärkter wirtschaftlich-militärischer Zusammenarbeit mit den USA.

¹⁰⁹ G. Dexter: "Wanted: A War Cabinet" in MACLEAN'S 53, Nr. 21, 1.11.1940, 11, 38-41; B. Hutchison: "What Goes On Here?" in MACLEAN'S 54, Nr. 13, 1.7.1941, 10f., 34, 11; Anglin/Harrison et al. (Hg) 1942, 43, 59; Dawson 1943, 61, 84. Scott beobachtete dazu: "Along with this increase of power has gone an increase of national status through the new control over the making of peace and war". Ottawa halte jedoch weiter an seiner Politik der "freien Hand" fest. Siehe F. R. Scott: Canada's Role in World Affairs. Toronto (Food for Thought II-5) 1942, 13 (Zitat), 15f.; vgl. Lindgren 1946, 143.

"[Canada] stands for a new order in Europe, with a central authority to enforce it, and is willing to surrender some of its sovereign powers to achieve it".¹¹⁰

Tabelle 1-4: Beschäftigungszahlen der kanadischen Wirtschaft nach Sektoren 1939 - 1946

Sektor	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
Indust. ¹¹¹	-	125.000	340.000	705.000	848.000	759.300	455.900	73.700
Ant. Bund	-	2.800	9.000	22.500	26.500	25.900	17.400	9.800
Streitkr. ¹¹²	9.000	107.000	296.000	392.000	716.000	779.000	736.000	213.000
Arbeitsl.	529.000	423.000	195.000	135.000	76.000	63.000	73.000	124.000
Pers. 14 J. u. älter	8.131.000	8.247.000	8.352.000	8.477.000	8.587.000	8.699.000	8.784.000	8.981.000

Manche Journalisten wie hier R. L. Ruthledge trieben die Zuversicht über die wirtschaftlich-politische Zukunft des Dominion gar auf die Spitze: "The last war made Canada a nation; this war may make her a great nation. Canada is standing today on the threshold of her Golden Age". Ruthledge ging dabei von optimistischen Einschätzungen über die künftige Industrie- und Rohstoffproduktion aus, die das Ziel der Vollbeschäftigung in erreichbare Nähe zu rücken schienen. International müsse Kanada in einer Weltorganisation und im Commonwealth aktiver werden. Der wirtschaftliche Nationalismus der Zwischenkriegszeit habe dem Dominion wichtige Überseemärkte besonders für Weizen geraubt. Frieden und internationale Sicherheit würden am besten durch uneingeschränkteren Handel und eine weltweite Arbeitsteilung geschaffen, von der alle Länder profitieren würden. Ein kanadisches Engagement beim Wiederaufbau Europas würde helfen, Handel und Märkte wiederzubeleben. Ruthledges Optimismus war typisch für einen simplizistischen Liberalismus à la King, der in der schlichten Beseitigung von wirtschaftlichem Protektionismus den entscheidenden Beitrag zur Lösung internationaler Konflikte sah.¹¹³

¹¹⁰ "Canada States Its Peace Aims" in WINNIPEG FREE PRESS, 4.12.1939, 11. Zum entstehenden neuen nationalen Selbstbewusstsein vgl. Granatstein 1975, 420ff.; Armstrong-Reid 1982, 31f.

¹¹¹ Zusammengefasst aus der detaillierten Tabelle in J. de N. Kennedy: History of the Department of Munitions and Supply. Canada in the Second World War. 2 Bände. Ottawa 1950. Bd. I: Production Branches and Crown Companies. Bd. II: Controls, Service and Finance Branches and Units Associated with the Department. Bd. II, 502. Die Zahlen für die Bundesbürokratie schlossen das Nachschub- und Munitionsministerium selbst, das *War-time Prices and Trade Board* (WPTB) sowie das kanadisch-britische *Inspection Board* ein. Alle Beschäftigungsangaben beziehen sich auf den 1. August des jeweiligen Jahres, bis auf 1943 (1. Juli) und 1946 (1. Januar).

¹¹² Die Angaben zur Personalstärke der Streitkräfte, zur Arbeitslosigkeit und arbeitsfähigen Bevölkerung stammen aus K. A. H. Buckley/M. C. Urquhart (Hg): Historical Statistics of Canada. Cambridge 1965, 61, Reihen C-48, C-54 und C-47. Die Angaben beziehen sich auf den 1. Juni des jeweiligen Jahres. Die Statistiken dieser Jahre erfassten als "arbeitsfähig" alle Personen, die 14 Jahre oder älter waren und nicht in einem Gefängnis einsaßen. Weiter ausgeschlossen waren Indianer in Reservaten und Personen, die in Yukon oder den Nordwestterritorien leben.

¹¹³ R. L. Ruthledge: "War and Canada's Golden Age" in National Home Monthly 42-5 (1941), 12ff./24f., 12; vgl. J. Atkins: "Food, Victory, Peace" in National Home Monthly 42, Nr. 6 (1941), 61, 67, 71; Ferguson 1939/40, 70; P. M. Richards: "A Bigger Job For Canada" in SATURDAY NIGHT 55, Nr. 37 (1939/40), 13.7.1940, 5. Dexter sprach in diesem Zusammenhang von der "rapidly growing position of Canada in a world at war". Siehe G. Dexter: "Our Dept. of External Affairs" in WINNIPEG FREE PRESS, 21.10.1942, 15. Vgl. Leacock 1941, Kap. X. Siehe auch die Bemerkung des GLOBE: "When peace is restored, Canada will be one of the world's greatest countries". Siehe "Postwar Planning Urged" in GLOBE AND MAIL, 21.9.1940, 6; vgl. B. T. Richardson: "The New Colossus" in WINNIPEG FREE PRESS, 8.1.1943, 9.

Die enorme Ausweitung von Industrie, staatlicher Intervention und Bundesbürokratie entwickelte eine Eigendynamik, welche die nationalen Interessen in den Außenbeziehungen des Dominion zunehmend in den Vordergrund rückte. Außenpolitisch war die Rolle als bloßer Zuarbeiter Großbritanniens für Ottawa immer weniger akzeptabel: Wer zahlte, wollte auch aktiv am Schicksal der Nachkriegswelt mitbestimmen.

1.3.3.: Ursprünge und Entwicklung des "Mittelmacht"-Denkens

Das neue nationale Selbstbewusstsein legte den Grundstein für eine außenpolitische Anspruchshaltung, indem es einen Prozess der Selbstfindung und -definition in der alliierten Mächtehierarchie einleitete. Scott, Dexter, Underhill und andere Publizisten begannen als Wegbereiter des "Mittelmacht"-Denkens, eine aufgeklärte, "internationalistische" Sicherheitspolitik und kanadische Führungsrolle der "Kleinmächten" gegenüber den Großmächten zu fordern. Die Anspruchshaltung des "Mittelmacht"-Denkens entwickelte sich in der öffentlichen Diskussion und hielt danach während der Auseinandersetzungen um die *Combined Boards* und die UNRRA Einzug in die kanadische Diplomatie (Kap. 3 und 4). Lionel M. Gelber war der erste kanadische Autor, der dem neuen "Mittelmacht"-Denken Ausdruck verlieh. Bereits im Oktober 1940 beschrieb er Kanada in SATURDAY NIGHT als "Britain's principal ally ... [.] a Britannic Power of middle rank in world politics". Nach der "Whig"-Interpretation der kanadischen Außenpolitik behauptete Gelber: "At the Imperial Conference of 1926, Britain and the Dominions reported that they were equal in status but not in function; fourteen years later Canada tends also to be equal in function". Als wichtigster Verbündeter Großbritanniens und Partner der USA stand Kanada zwar nicht auf der gleichen Stufe wie die beiden Großmächte, wollte aber wegen seines neuen "Mittelmacht"-Status und seiner Bedeutung im Kreis der Alliierten angemessen behandelt werden: "[Canada] will have a stake commensurate with her new international stature in reorganizing the postwar world".¹¹⁴ Gelbers Überlegungen gingen so erstmals im kanadischem Kontext in Richtung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" (Kap. 3). Ein Aufrücken in der Weltmächtehierarchie würde nicht nur mehr Verpflichtungen, sondern auch eine Ausweitung der kanadischen Interessen (im Bereich Handel oder Friedenssicherung) mit sich bringen. Eine "Mittelmacht" würde ihren Interessen und Kapazitäten entsprechend an Gestaltung und Aufrechterhaltung der Nachkriegsordnung beteiligt sein müssen.

Zwei Jahre später plädierte Gelber für die Gründung einer starken Weltorganisation, die im Gegensatz zum Völkerbund ein neues Mächtegleichgewicht notfalls auch unter Einsatz von Gewalt aufrechterhalten können müsse. Der Ausgangspunkt für die Nachkriegsordnung war anglo-amerikanische Kooperation. Wer aber würde die Oberhand in der Nachkriegswelt haben? "No little store must be set upon size or population. But the function is the ultimate test of power".¹¹⁵ "Macht" als

¹¹⁴ L. M. Gelber: "English-Speaking Unity" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 5 (1940/41a), 12.10.1940, 13. Zum Kontext dieses Artikels siehe L. M. Gelber: "Anglo-American Agreement Is No Sudden Thing" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 4 (1940/41b), 5.10.1940, 4). Vgl. Lingard/Trotter 1950, 129, 264, 269.

¹¹⁵ L. M. Gelber: *Peace by Power. The Plain Man's Guide to the Key Issue of the War and the Post-War World*. London/New York/Toronto 1942, 37f., 109-15, 116 (Zitat), 118; vgl. Barry 1977, 138f. Gelber schloss in den 1920er Jahre sein Studium an der *University of Toronto* sowie in Oxford ab und lebte danach Mitte bis Ende der 1930er Jahre in Großbritannien. Anschließend kehrte er als Dozent in die Geschichtsabteilung an die Universität in Toronto zurück. Siehe Canadian Who's Who 1963-IX, 401.

grundsätzliches statisches Potential zählte für den anglophilen Gelber weniger als ihre tatsächliche, "funktionale" Manifestation in bestimmten Feldern der Weltpolitik. Dieses "funktionale" Prinzip wandte Gelber nur wenig später auf das Problem der Mitsprache an der Gestaltung einer neuen Weltordnung an. Anfang 1943 betonte Gelber, dass die neue "Mittelmacht" Kanada nicht von den Großmächten ignoriert werden könne. Zwar gebühre ihnen bei der rein politischen Nachkriegsplanung die Initiative. Was aber die Nachkriegsversorgung Europas mit Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Industriegütern angehe, so würde das Dominion aufgrund seiner neuen Kapazitäten bei den wichtigen Entscheidungen mitbestimmen. Der "Vorkriegsisolationismus" im Völkerbund war nicht mehr mit dem neuen "Mittelmacht"-Status vereinbar. "In peace as in war perfect equality between Powers is unattainable. ... [T]he ultimate responsibility for world order can only be borne by those who have the power to discharge them".¹¹⁶ Gelbers Befürwortung einer "funktional" gestaffelten Verantwortlichkeit in der neuen Weltordnung war ein Vorläufer der kanadischen Version des "Prinzips der funktionalen Repräsentation", das King kurz darauf am 9. Juli im Parlament vorstellen sollte (Kap. 4).

Die Broschüre *A Greater Canada Among the Nations* schließlich bündelte Gelbers Gedanken. Die neuen Kapazitäten in Industrie, Landwirtschaft und Zivilluftfahrt bildeten das Rückrat des kanadischen Status als "middle power" oder "(Britannic) power of middle rank". Gelber paraphrasierte das offizielle "Prinzip der funktionalen Repräsentation" so:

"In matters where the initiative must rest mainly with the major Powers, Canada will take her cue from them; but where Canada's own function is great - wheat and airways are examples - she will be heard from. For as a power of middle rank she neither expects to be assigned to, nor intends to take, any back-seat in the governance of the post-war world".¹¹⁷

Gelber propagierte somit schon seit 1940 Kanadas Status als "Mittelmacht", wohingegen das Außenministerium erst 1942/43 anfang, ähnliche Überlegungen anzustellen. Gelbers Ausführungen über den "funktionalen" Aspekt der Weltmächtehierarchie bildeten mit dem "Mittelmacht"-Denken die Basis, von der aus Kanada die Beziehung zu den *Combined Boards* und der UNRRA angehen würde.

Idee und Begriff der "Mittelmacht" waren im Laufe eines neuzeitlichen Prozesses der "Demokratisierung" der internationalen Beziehungen entstanden, die lange ausschließlich Geschichte und Politik der Großmächte gewesen waren. Die Entwicklung des Völkerrechtsprinzips der Staatengleichheit seit Ende des 19. Jahrhunderts halfen dabei, die Rechte der "Klein-" und "Mittelmächte" gegenüber den Großmächten zu vertreten. Nach Carsten Holbraad wurde der Begriff

¹¹⁶ L. M. Gelber: "A Greater Canada's Place Among the Powers" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 25 (1942/43), 27.2.1943, 12f. Gelbers Begriff fand die Zustimmung des CHARLOTTETOWN GUARDIAN. Siehe "Internationalists Scared" in CHARLOTTETOWN GUARDIAN, 3.3.1943, 4. Gelbers Artikel und sein Begriff "Britannic Power of middle rank" wurden im Außenministerium nachweislich rezipiert. Siehe John W. Holmes' Memorandum "Opinion in the Press and in Parliament Concerning the Organization of the United Nations and the Role of Canada in Such Organizations (Supplementary Note to Memorandum of March 3, 1943 ...)", 27.3.1943 in NAC, RG 25, Vol. 3227, DEA/5475-40, I. Vgl. Holmes 1979-I, 236. Der "Mittelmacht"-Begriff war im Außenministerium erstmals im August 1942 von H. F. Angus in der Wortschöpfung "medium belligerent" verwendet worden. Siehe Memorandum, Angus an N. A. Robertson, 17.8.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, II. Vgl. Kap. 3.

¹¹⁷ L. M. Gelber: *A Greater Canada Among the Nations*. Toronto (Behind the Headlines IV-2) 1944, 11 (Zitat), 2f., 10f., 12, 15f. Vgl. weiter L. M. Gelber: "Canada's New Stature" in Foreign Affairs 24-2 (1945/46), 277-89. Gelbers Ideen über Kanadas neuen Weltstatus wurden später bereitwillig aufgegriffen. Siehe L. W. Peat: *Canada: New World Power*. New York 1945, 269-78; Lingard/Trotter 1950, 264, 269, 271ff.

"Mittelmacht" zuerst in Giovanni Boteros *Ragion di Stato* 1589 verwendet. 1820 forderte dann Friedrich Ludwig Lindner in der Exilpublikation *Manuscript aus Süd-Deutschland*, dass sich die kleineren deutschen Staaten unter Führung der (süddeutschen) "Mittelmächte" gegen die Dominanz Preußens und Österreichs zu einem unabhängigen deutschen Staatenverbund zusammenschließen sollten. Den "Mittelmächten" würde die zentrale Rolle bei der Aufrechterhaltung eines neuen mitteleuropäischen Mächtegleichgewichts zufallen, weil sie aus eigener Stärke heraus den Großmächten entgegentreten und zugleich kleinstaatlichen Partikularismus in Schach halten können würden.¹¹⁸ Theodor Schieder wies ebenfalls auf die Ursprünge des "Mittelmacht"-Denkens im deutschen Staatensystem des 19. Jahrhunderts hin, wobei sich allerdings die Natur der international aufsteigenden "Mittelmächte" im 20. Jahrhundert gewandelt habe. Als "Mittelmacht"-Kandidaten führte er für die Nachkriegszeit die ehemaligen britischen Dominien, Indien, Argentinien, Brasilien und Mexiko auf, obwohl er einräumte: "Ihre Kriterien [die der "Mittelmächte"; d. V.] sind schwer zu bestimmen und lassen sich ... am besten auf ein bestimmtes Maß an überregionaler Handlungsfähigkeit und weltpolitischem Einfluss zurückführen, das über rein lokale oder regionale Bedeutung hinausgeht".¹¹⁹

Ein wichtiger Schritt zur "Demokratisierung" der internationalen Beziehungen kam 1907 auf der zweiten Haager Friedenskonferenz. Die meisten lateinamerikanischen Republiken wohnten dabei erstmals einer nicht panamerikanischen internationalen Konferenz bei, die weitgehend nach dem Prinzip der Staatengleichheit organisiert war. Der brasilianische Delegierte Ruy Barbosa forderte als Anwalt der Kleinmächte von den Großmächten eine vollständige Anerkennung des Prinzips der Staatengleichheit im Zusammenhang mit einem geplanten Obersten Schiedsgericht zur Beilegung internationaler Streitigkeiten. Staaten besäßen analog zu individuellen Personen in einer Demokratie gleiche Rechte, besonders hinsichtlich Repräsentation und Stimmrecht. Während die Kleinmächte darauf bestanden, dass alle Staaten Richter für eine gleichlange Amtsperiode wählen dürfen sollten, waren die Großmächte für eine Amtszeit abgestuft nach Bevölkerungszahl, Reichtum und Industrialisierungsgrad eines Landes. Richter aus den Reihen der Großmächte würden so länger im Schiedsgerichtstribunal dienen als Richter der kleineren Mächte. (Dies war eine frühe Forderung der Großmächte nach "funktionaler Repräsentation"; Kap. 3). Obwohl die zweite Haager Konferenz zu keiner Lösung für die Richterwahl kam, war doch hier erstmals das Prinzip der Staatengleichheit zum Gegenstand einer internationalen Diskussion geworden.¹²⁰

¹¹⁸ C. Holbraad: *The Role of Middle Powers*. Ottawa (School of International Affairs, Carleton University: Occasional Papers No. 18) < 1972 > [Wiederabdruck des gleichnamigen Artikels in *Cooperation and Conflict* 7-2 (1971a), 77-90], 1-7; sowie die ausführlichere Darstellung in C. Holbraad: *Middle Powers in International Politics*. London 1984, Kap. 1.

¹¹⁹ T. Schieder: "Die Mittleren Staaten im System der Grossen Mächte" in *Historische Zeitung* (HZ) 232 (1981), 583-604, 587. Die deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik gab Ende der 1960er Jahre eine Sammlung von Artikeln zu "Mittelmächten" heraus. Siehe Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hg): *Mittlere Mächte in der Weltpolitik*. Opladen 1969, bes. W. Wagner: "Eine neue Gruppe im Staatensystem der Welt", 145-55, 149; und R. H. Keyserlingk: "Länderbericht Kanada", 113-24. Vgl. die umschreibende Definition, "middle Powers ... can expect to be consulted on any issue within the radius of their actual power, but no more", in der klassischen Studie von G. Schwarzenberger: *Power Politics: A Study in World Society*. London ³1964, 119f. Neuere Beiträge zum "Mittelmacht"-Problem generell sind in J. - C. Allain (Hg): *La moyenne puissance au XX^{ème} siècle. Recherche d'une definition*. Paris 1989. Zum Problem der "Klein-" und "Mittelmächte" im Völkerbund siehe J. Heideking: "Völkerbund und Vereinte Nationen in der internationalen Politik" in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 83, B 36 (1983), 3-16, 8f.

¹²⁰ E. D. Dickinson: *The Equality of States in International Law*. London 1920 (Neudruck Cambridge, MA 1972), 180-4; R. A. Klein: *Sovereign Equality Among States: The History of An Idea*. Toronto 1974, 54-61; J. M. Castro Rial: "States: Sovereign Equality" in Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law/R. Bernhardt (Hg): *Encyclopedia*

Die Idee der "Mittelmächte" wurde im Zusammenhang mit der entstehenden Völkerbundsatzung in die berühmte Broschüre *The League of Nations. A Practical Suggestion* (1918) des südafrikanischen Premierministers Jan Smuts weiter diskutiert, der darin alliierte Vorstellungen mit einem eigenen Entwurf kommentierte. Smuts stellte sich einen Völkerbund vor, der sich nicht nur traditioneller politischer Mittel zur Friedenssicherung bedienen, sondern vielmehr im Zentrum eines umfassenden internationalen Systems stehen würde: "[T]he economic functions of the league would not be confined to the prevention of wars or the punishment of an unauthorized belligerent, but would be extended to the domain of ordinary peaceful intercourse between the members of the league". An anderer Stelle behauptete er:

"Vast social and industrial changes are coming ... A steadying, controlling, regulating influence will be required to give stability to progress, and to remove that wasteful friction ... dissipated ... in this war more than ever before. These great functions could only be adequately fulfilled by the league of nations".

Ebenso umfassend und differenziert wie die Aufgabenbereiche der geplanten Weltorganisation sollte ihre Mitgliedschaft sein: "The league will include a few great Powers, a large number of medium or intermediate states, and a very large number of small states". Für die Zusammensetzung eines Völkerbunds schlug er vor: "The council will ... consist of ... authoritative representative of the [five] Great Powers, together with the [four] representatives drawn in rotation from two panels of the Middle Powers and minor states respectively". Zu den Großmächten zählte Smuts das britische Empire, Frankreich, Italien, die Vereinigten Staaten und Japan, zu den "Mittelmächten" vor allem europäische Staaten wie Polen, Serbien, Spanien, die Türkei, Ungarn und Zentralrussland.¹²¹ Smuts' Vorschläge für den Exekutivrat und einen "funktionalistisch" integrierten, wirtschaftlich-sozial-politischen Ansatz zur Weltsicherheit ähnelten mehr der UNO-Charta als der späteren Völkerbundsatzung. Smuts dachte nicht an ein Veto im Völkerbundrat, sondern an eine nur knappe nominelle Stimmenmehrheit der Großmächte gegenüber den "Klein-" und "Mittelmächten". Smuts' Plan stellte somit eine Annäherung des Prinzips der Staatengleichheit an "funktionale Repräsentation" dar. Es ist wenig verwunderlich, dass er nicht nur zwischen Groß- und "Kleinmächten" unterschied, sondern die internationale Mächtehierarchie um die Kategorie der "Mittelmächte" erweitern wollte, denn Vielfalt und verschiedene Stärke der "Nicht-Großmächte" ließen sich kaum auf einen Nenner reduzieren. Eine genauere Differenzierung würde sicherstellen, dass alle "Klein-" und "Mittelmächte" angemessen repräsentiert sein würden. Ein wenig später verfasster Entwurf des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson griff Smuts' Vorstellungen

of Public International Law. 12 Bände. Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo. Bd. X: States, Responsibilities of States, International Law and Municipal Law. 1987, 477-81. Mehr zur Haager Friedenskonferenz ist in J. Dülffer: Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik. Frankfurt, M./Berlin 1981, 305-11, 352.

¹²¹ Jan C. Smuts: *"The League of Nations. A Practical Suggestion"* in D. H. Miller (Hg): *The Drafting of the Covenant*. 2 Bände. London/New York 1928 (Neudruck 1969). Bd. I: < Historical Narrative >. Bd. II: < Documents >. Bd. II, 23-60, 24, 39, 41, 45. Zu Hintergrund, Zusammenfassung und Wirkung von Smuts' Plan siehe P. Raffo: *"The Anglo-American Preliminary Negotiations for a League of Nations"* in *Journal of Contemporary History* (JCH) 9-4 (1974), 153-76, 165; G. W. Egerton: *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914 - 1919*. Chapel Hill 1978, 101ff., 117ff.; Holbraad 1984, 48f.; Northedge 1986, 34ff. Smuts hatte bereits am 14. November 1918 in einer Pariser Rede vor amerikanischen Journalisten vorbereitende Gedanken zu diesem Thema formuliert. Siehe Smuts-Rede, 14.11.1918 in W. K. Hancock/J. van der Poel (Hg): *Selections from the Smuts Papers*. 7 Bände. Cambridge. Bd. IV: November 1918 - August 1919. 1966, 8-16.

auf und sprach von einem Rat aus Großmächten, "States ranking next after the Great Powers" und "minor States". Allerdings wies Wilsons Rechtsberater David H. Miller auf das unlösbare Problem der Klassifikation von "Mittelmächten" hin, was seither immer wieder zu Recht gegen eine solche Einteilung angeführt worden ist:

"All would agree that there are now five Great Powers, but nothing can be imagined as much more likely to cause discord than an attempt to have some thirty or forty States classify themselves into 'States ranking next after the Great Powers' and 'Minor States'. ... [T]he control of the League must in reality be with the Great Powers".

Die britischen Entwürfe gingen nicht auf Smuts' Ideen einer "Mittelmacht"-Vertretung ein. Wilson behielt Smuts' Vorschläge noch eine Weile bei, bis sie schließlich fallen gelassen wurden, so dass die "Mittelmächte" in der Völkerbundsatzung konstitutionell nicht anerkannt wurden.¹²² Immerhin hielt das Prinzip der Staatengleichheit Einzug in das Völkerrecht, nämlich in den Bestimmungen über die Wahl der nicht-ständigen Mitglieder des Völkerbundes und über das Stimmrecht (Artikel 3-4 und 4-6 der Völkerbundsatzung). Allerdings muss Dickinson zugestimmt werden, dass die Staatengleichheit nur unvollständig in der Satzung verankert wurde, was in den Beitrittsbestimmungen (Artikel 1-1 und 1-2) und der heterogenen Zusammensetzung des Rats (Artikel 4-1) deutlich wurde. Das Prinzip der Staatengleichheit wurde später in UNO-Artikel 2-1 ausdrücklich als ein Grundsatz der neuen Weltorganisation benannt, wenn auch die Einsprüche Dickinsons analog auf den Sicherheitsrat (Vetoprivileg und ständige Mitgliedschaft) angewendet werden können.¹²³

Die Kanadier hatten mit den anderen Dominien Ende des Ersten Weltkriegs darauf bestanden, im Völkerbund als von Großbritannien unabhängige Mitglieder vertreten zu sein.¹²⁴ Die kanadische Außenpolitik war danach darauf bedacht, diesen neu errungenen internationalen Status im Völkerbund abzusichern. Die Bestimmungen über "kollektive Sicherheit" versuchte Ottawa abzuschwächen oder zu umgehen. Die konstitutionell-politische Entwicklung des Commonwealth und Kanadas wichtige Rolle in der Kriegsallianz des Zweiten Weltkrieges führten dazu, dass das Dominion sich nicht mehr mit der nominellen Anerkennung als unabhängiger internationaler Akteur zufrieden geben wollte. Kanada begann sich jetzt als "Mittelmacht" neben den Großmächten zu definieren und wollte in den entscheidenden Ausschüssen der Vereinten Nationen und bei der Nachkriegsplanung einer neuen Weltorganisation mitbestimmen.¹²⁵

¹²² Wilsons erster "Paris-Entwurf" mit Kommentaren und Vorschlägen von D. H. Miller, 10.1.1919; vgl. Wilsons zweiter und dritter "Paris-Entwurf", 20.1., 2.2. in Miller (Hg) 1928-II, 65-93, 68f.; 98-105, 98f.; 145-54, 146. Vgl. Northedge 1986, 38-41. Zu Wilsons Wohlwollen gegenüber Smuts' Vorschlägen vgl. Smuts an seine Frau, S. M. Smuts, 15.1. in Hancock/van der Poel (Hg) 1966-IV, 45.

¹²³ Dickinson 1920, 365ff.; Schieder 1981, 584. Die Zahl der nicht-ständigen Mitglieder im Völkerbund wurde im Lauf der Jahre erhöht. 1920 standen 4 Sitze zur Wahl, 1922 waren es 6, 1926 dann 9, 1933 10 und 1939 schließlich 11.

¹²⁴ Zur Genugtuung der Dominien über die eigenständige Mitgliedschaft im Völkerbund am Beispiel Südafrikas vgl. Smuts an S. M. Smuts, 15.1.1919 in Hancock/van der Poel (Hg) 1966-IV, 45. Zu Kanada siehe Wigley 1977, 106, 111ff.

¹²⁵ Einen knappen Überblick über die kanadische Instrumentalisierung der "Mittelmacht"-Doktrin im Wandel des internationalen Systems seit 1945 gibt M. Neufeld: "Hegemony and Foreign Policy: The Case of Canada as a Middle Power" in *Studies in Political Economy* 48 (1995/96), 7-29. Auch andere Staaten begannen während des Zweiten Weltkriegs von einem "Mittelmacht"-Status zu sprechen: "After this war[,] neither the small, the medium-sized nor the great nations will be able in isolation to fully ensure their security and prosperity". Siehe Auszug aus einer Radioansprache des belgischen Außenministers, Henri Spaak, aus London, 26.2.1943 in United Nations Information Office: War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 2 to the United Nations Review, December 1, 1943. New York 1943b, 78f.

Zusammenfassung

Während die meisten zeitgenössischen Publizisten dachten, dass eine neue oder reformierte Weltorganisation wirkliche Exekutivbefugnisse und -organe besitzen und von ihren Mitgliedern politisch ausreichend unterstützt werden müsse, war Premierminister King gegen alles, was über Untersuchung, Diskussion, Vermittlung oder Schiedsgerichtsbarkeit hinausging. Die WINNIPEG FREE PRESS, Dexter oder auch Dawson missinterpretierten Kings öffentliche Erklärungen 1941 als Wende zur Bejahung der "kollektiven Sicherheit". Tatsächlich folgten Kings Reden lediglich dem Trend der anglo-amerikanischen Diskussion und blieben in Allgemeinplätzen über eine "new (social) world order" stecken. Doch nicht alle alliierten Regierungschefs hielten an althergebrachten Meinungen über die Aufgaben einer Weltorganisation fest. Ende Februar 1940 hatte beispielsweise der australische Premierminister von der Möglichkeit einer internationalen Polizeimacht als Teil einer regional geordneten Weltorganisation gesprochen.

In der öffentlichen Diskussion über eine Nachkriegsweltordnung gab es zwei Schulen. Aus konservativer Sicht (OTTAWA JOURNAL, GLOBE AND MAIL oder MONTREAL GAZETTE; die konservative und die *Social Credit*-Partei) war eine Nachkriegsplanung unwichtig, weil zuerst der Krieg gewonnen werden musste. Entsprechend schätzte man eine Weltorganisation als relativ bedeutungslos ein und unterstützte die Politik des Mutterlandes, die nach dem Motto "Britain knows best" als Messlatte für die kanadische Politik herangezogen wurde. Spätestens nach dem amerikanischen Kriegseintritt allerdings lockerten sich die versteiften konservativen Haltungen. Liberale, moderate Konservative oder links-progressive Kreise forderten das genaue Gegenteil. Für sie hatten das Scheitern des Völkerbunds und die Weltwirtschaftskrise gezeigt, dass man nur durch Nachkriegsplanung derartige Katastrophen würde vermeiden können. Die Nachkriegsplanung musste jedoch von wirklichem politischen Willen getragen werden. Solche Gedanken wurden in der WINNIPEG FREE PRESS, im *Canadian Forum* und in dem gemäßigten Magazin SATURDAY NIGHT laut, was im Vergleich zu tagespolitischen Meinungen und offizielle Haltungen oft eine Avantgarde darstellte. Die grundsätzlich regierungsfreundliche¹²⁶ WINNIPEG FREE PRESS mit der einflussreichen Umgebung Dafoes (Dexter, Ferguson, Hutchison, Richardson) spielte eine besondere Rolle unter den Tageszeitungen. Zwischen 1939 und 1942 versuchte sie mit der Völkerbundgesellschaft die Genfer Organisation und das Prinzip der "kollektiven Sicherheit" durch eine Aufklärungskampagne zu rehabilitieren. Progressive und nationalistische Kritiker wie Underhill, Scott oder Lower verurteilten die Völkerbundpolitik meist schärfer als moderat-liberale oder konservative Beobachter. Beinahe alle stimmten jedoch darin überein, dass Kanadas Haltung kaum einen Unterschied gemacht hatte, schließlich war das Dominion nur eine "Kleinmacht" gewesen. Die Politik der Westmächte, die dreifache Provokation durch Japan, Italien und Deutschland sowie die Abwesenheit der USA - all das wurde zu den Ursachen für das Fehlschlagen des Völkerbunds gerechnet. Insgesamt war in den ersten Kriegsjahren eine Tendenz zur Verschärfung der Kritik an der Regierungshaltung zu beobachten.¹²⁷ Die meisten Autoren erkannten, dass eine

¹²⁶ Siehe dazu beispielsweise Dexters offenes Gespräch über den weiteren Kurs der FREE PRESS nach Dafoes Tod 1944, festgehalten in Kings Tagebucheintrag, 27.3.1944, 294 in NAC, MG 26 J 13.

¹²⁷ MacKay/Rogers 1938; MacCormac 1940; Soward et al. 1941.

amerikanische Mitgliedschaft in einer Weltorganisation unabdingbar sein würde. Nur wenige Publikationen wiesen auf die Notwendigkeit einer sowjetischen Mitgliedschaft hin. Die europäische "Machtpolitik" oder eine "balance of power" wurden von den meisten Beobachtern verabscheut. Es blieb jedoch oft unklar, wodurch sie ersetzt werden sollten. Im Gegensatz zu der öffentlichen Diskussion schenkten weder Parlament noch Regierung dem Völkerbund oder einer Nachkriegsordnung besondere Beachtung.

Während der ersten Kriegsjahre begann das industrielle, wirtschaftliche und militärische Wachstum das nationale Selbstbild zu verändern. Erste Stimmen (Dexter, Scott) forderten eine aktivere "internationalistische" Politik und eine Beteiligung an der Nachkriegsplanung der Alliierten. Andere Autoren wie Vaillancourt oder MacFarlane waren der Meinung, dass Kanada eine uneigennützig Haltung ("grandeur désintéressée" oder "world responsibility") gegenüber einer Weltorganisation einnehmen sollte. Lionel Gelber schließlich fing im Herbst 1940 das neue kanadische Selbstbewusstsein in seiner Wortschöpfung "Britannic power of middle rank" ein und stellte bald erste Thesen zur "funktionalen Repräsentation" in den internationalen Beziehungen auf. Alle diese Überlegungen trugen im Zusammenspiel mit dem neuen nationalen Selbstbewusstsein wesentlich zur Entstehung des "Mittelmacht"-Denkens bei, das sich seit der Kapitulation Frankreichs allmählich in der kanadischen Öffentlichkeit und später im Außenministerium festsetzte. In diesem Klima wuchs und gedieh in Ottawa eine neue Anspruchshaltung gegenüber den beiden angelsächsischen Großmächten. Die Expansion der Bundesbürokratie etablierte dabei ein institutionelles Interesse an innen- und außenpolitischer Nachkriegsplanung, die Zeitgenossen als zusammenhängenden Problemkreis betrachteten. Der berühmte pro-liberale Rowell-Sirois Bericht von 1940 über die Beziehungen zwischen dem Dominion und den Provinzen gab den politisch-intellektuellen Rahmen für die Entwicklung des kanadischen Wohlfahrtssystems durch sein Leitbild eines starken, zentralisierten Bundesstaats vor.¹²⁸ Dies waren die Voraussetzungen des neuen kanadischen Selbstbewusstseins, das sich im Wandel des "Kleinmacht"-Denkens¹²⁹ zum "Mittelmacht"-Denken¹³⁰ manifestierte und die Basis einer "internationalistischen" Anspruchshaltung begründete.

¹²⁸ Zum Hintergrund der Rowell-Sirois *Royal Commission* siehe D. M. Fransen: 'Unscrewing the Unscrutable': The Rowell-Sirois Commission, the Ottawa Bureaucracy, and Public Finance Reform, 1935 - 1941. Diss. University of Toronto 1984 *passim*; O'ram 1986, Kap. 9.

¹²⁹ Vgl. MacKay/Rogers 1938; Aitchison 1940; Soward et al. 1941; Carman 1941/42; MacFarlane 1942-III.

¹³⁰ Vgl. Gelber 1940/41a/b, 1942/43, 1944; Carter 1942; Hutchison 1942.

KAPITEL 2: KANADA UND DIE ERSTEN ALLIIERTEN INITIATIVEN FÜR EINE NEUE WELTORDNUNG 1940 - 1942

Dieses Kapitel untersucht die kanadische Rolle während der ersten alliierten Bemühungen, Prinzipien für eine Nachkriegsordnung zu formulieren. Kanada war aktiv an der Formulierung der Resolution des Inter-Alliierten Treffens im Londoner St. James Palast vom 12. Juni 1941 beteiligt. Doch im Hinblick auf die anglo-amerikanische Atlantik Charta vom 14. August 1941 und die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942 war das Dominion mehr oder weniger auf den Posten eines Beobachters verbannt. Mit dem Kriegseintritt der USA, der Erklärung der Vereinten Nationen und der Begründung der neuen "Großen Allianz" wurde das Muster der künftigen Nachkriegsplanung der "Großen Drei" etabliert. Folgende Leitfragen stehen damit im Vordergrund der Analyse dieses Kapitels: Wie reagierte Kanada auf diese Veränderungen in der Allianz? Welche Konsequenzen begann das Dominion für die Konzeption seiner Außen- und Sicherheitspolitik daraus zu ziehen?

2.1.: Die Resolution des ersten Inter-Alliierten Treffens im Londoner St. James Palast

Während sich Ottawa unverbindliche Gedanken über den Völkerbund und eine "neue (soziale) Weltordnung" machte, entschied das britische Kriegskabinet am 24. Oktober 1940, dass die Zeit zum Handeln und für ein Solidaritätstreffen der Alliierten gekommen sei. Ein sicher auslösendes Moment für diese britische Initiative war der knapp einen Monat zuvor abgeschlossene sog. "Achsen"-Vertrag zwischen Deutschland, Italien und Japan, der sich in seiner abschreckenden Beistandsversicherung im Falle eines Angriffs durch eine noch nicht im pazifischen oder europäischen Krieg befindliche Macht gegen die "neutralen" USA richtete. Darüber hinaus erkannten Deutschland und Japan gegenseitig ihre "neuen (Wirtschafts-)Ordnungen" in Europa und Asien an. Kurz bevor London seine Einladung an die Dominien schickte, wurden die Hochkommissare in der britischen Hauptstadt über dieses Treffen und eine geplante Resolution informiert. Weil der britische Dominionminister nur ungenau von einer "allgemeinen Resolution" sprach, wurden die Hochkommissare misstrauisch und verlangten, den Entwurf vor der Versendung an die eigenen Regierungen zu sehen. Auf einem Treffen der Hochkommissare am 1. November wurde der Resolutionsentwurf verlesen und rief anscheinend keine Kritik hervor.¹

"We are considering holding, during the course of the next ten days, a meeting in London of representatives of Allied Governments which could be described as a revival of the Supreme War Council". Diese Einladung des Dominionministeriums erreichte das kanadische Außenministerium noch am selben Tag. In dem vorgeschlagenen Resolutionsentwurf machten die ersten beiden Paragraphen deutlich, dass die Alliierten ihren Kampf bis zur Befreiung der besetzten europäischen Länder fortsetzen

¹ WM (40) 260th, 27.9.1940; WM (40) 276th, 24.10.; WM (40) 280th, 30.10. in PRO, CAB 65/9. Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 30.10., 1.11. in PRO, DO 121/9. Zum "Achsen"-Vertrag vgl. die Bemerkungen in J. Dülffer: Deutsche Geschichte, 1933 - 1945. Führerglaube und Vernichtungskrieg. Stuttgart 1992, 132.

würden. Paragraph 3 bot eine vage Vision für die Nachkriegswelt: "[T]he only true basis for a new order in Europe is willing cooperation of free peoples in a system of military, economic, and social security, and ... it is their intention to work together, both in war and peace, to this end". Staatssekretär Skelton kamen in einem Memorandum an den Premierminister Zweifel an diesen Formulierungen. Ein erneuertes System "kollektiver Sicherheit" "on the extreme League of Nations basis" war aus der Sicht der "Kleinmacht" Kanada nicht erstrebenswert. Militärische Verpflichtungen zur europäischen Sicherheit müssten vermieden werden, solange die kanadischen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und dem britischen Commonwealth nicht "harmonisiert" seien. Aus Skeltons Sicht befürworteten nur die WINNIPEG FREE PRESS und die Völkerbundgesellschaft "one-way after-war commitments on the continent of Europe".²

Die Kommentare des Premierministers zu dem britischen Telegramm enthüllten etwas andere Befürchtungen. "[S]omething in the nature of an Allied Governments' War Conference" grundsätzlich nicht abgeneigt hatte King aber "strong objections to the formation of such a [Supreme War] Council". Einem solchen Kriegsrat würden Exekutivbefugnisse fehlen, was den beabsichtigten Propagandaeffekt in den Augen der Öffentlichkeit zunichte machen würde: "[I]t will be more of a sham than the League of Nations was as an agency of collective security". Die Vertretung in einem derartigen Rat in London würde Konsultation mit den Kabinetten der Dominien schwierig und umständlich machen, so dass keine schnellen Entscheidungen getroffen werden könnten. Für King lauerte hinter diesem Vorschlag die alte Idee eines zentralistischen "Imperial War Cabinet" unter Führung Großbritanniens, die er in der Zwischenkriegszeit immer wieder bekämpft hatte. King widmete diesen Ängsten einen Tag später ein ausführliches zweites Memorandum an Skelton. Der kanadische Premierminister war mit den bestehenden Kommunikationskanälen zwischen den Alliierten zufrieden und sah keine Notwendigkeit für einen Obersten Kriegsrat. Letzten Endes waren im Augenblick nicht politische Festlegungen auf die europäische Nachkriegssicherheit das Wichtigste, sondern das Zustandekommen einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Alliierten und den Vereinigten Staaten.³ Der Kriegsausschuss des Kabinetts diskutierte die Antwort auf das britische Telegramm drei Tage später. Mackenzie King fasste diese Sitzung freimütig so zusammen:

"War Cabinet were [sic] at one with me on despatch regarding Supreme War Council which S. [Skelton] had drafted, based on points I had drawn up. It was a powerful despatch and one well deserved against a fool proposition of the kind that had been made. Someone in London seems to have softening of the brain".

² Telg. D.553, SSDA an SSEA, 1.11.1940 in NAC, RG 25, Vol. 3338, DEA/2295-A-40, I. Memorandum, Skelton an King, 2.11. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 348, C-240052f. Zu Skeltons Nationalismus und seiner Haltung gegenüber Großbritannien siehe G. N. Hillmer: *"The Anglo-Canadian Neurosis: The Case of O. D. Skelton"* in P. Lyon (Hg): *Britain and Canada. Studies in a Changing Relationship*. London 1976, 61-84. Wie Skelton war auch J. G. Nelles gegen automatische "militärische" Sicherheitsverpflichtungen in Europa ohne ein umgreifendes System "kollektiver Sicherheit", das von den "größeren Mächten" unterstützt würde. Siehe J. G. Nelles: *"The Second World War"* in *Canadian Forum* 19, Nr. 225 (1939/40), 1.10.1939, 211ff., 212.

³ Memoranda, King an Skelton, 2.11.1940, 3.11. in NAC, RG 25, Vol. 2959, ODS-NAR/B-39. Die WINNIPEG FREE PRESS hatte sich schon früher mit der Idee eines Obersten Alliierten Kriegsrats beschäftigt und davor gewarnt, dass britische Bemühungen, den Zweiten Weltkrieg als Krieg über den Erhalt des Empires darzustellen, Deutschland nur Propagandamaterial in die Hände spielen würde. Außerdem würde dies die deutschen Aspirationen in Kontinentaleuropa in gewisser Weise legitimieren, weshalb ein Kriegsrat aller gleichberechtigten Alliierten erforderlich sei. Siehe *"Wanted: Allied War Council"* in WINNIPEG FREE PRESS, 8.10., 11.

Ottawas lange Antwort verwarf die Idee eines "Obersten Kriegsrats" und bemerkte zu dem Resolutionsentwurf, dass Verpflichtungen zur militärischen, wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit Europas zu umfassend für das gegenwärtige Stadium des Kriegs seien. Zuerst müsse eine Zusammenarbeit des Commonwealth mit den USA zustandegebracht werden, alles andere sei sekundär.⁴ Dies war dieselbe Position, die der Premierminister in seinen öffentlichen Erklärungen propagierte. Kanada war damit das einzige Dominion, das etwas an der Resolution auszusetzen hatte.

Diese Antwort rief in London die beabsichtigte Reaktion hervor. Der Dominionminister versicherte den Hochkommissaren, es handele sich nicht um einen wirklichen "Obersten Kriegsrat", sondern nur um ein Diskusstreffen. Die Formulierung "Oberster Kriegsrat", die Ottawa aufhorchen lassen hatte, war vom Dominionministerium aus ungenauen Angaben in britischen Kabinettspapieren übernommen worden und hatte auf einem Missverständnis zwischen dem *Foreign Office* und dem Kabinettssekretariat beruht. Nach einer Abmahnung vom 10. November entschuldigte sich der Dominionminister dafür bei seinem Premierminister.⁵ Auf einem Treffen der Dominion-Hochkommissare am 7. November war der Dominionminister sehr darauf bedacht, jede Andeutung eines imperialen "Supreme War Council" auszuräumen und erklärte, dass Änderungen der Resolutionen willkommen seien. Der kanadische Hochkommissar Vincent Massey riet dabei: "[T]he first paragraph of the resolution should be universal rather than Continental [sic]; if for no other reason this was important from the American point of view". Dies war eine persönliche Meinung, die jedoch in die gleiche Richtung ging, wie Ottawas Abneigung gegen europäische Verpflichtungen.⁶ Am 8. November machte der Dominionminister nach diesen Überlegungen Kanada gegenüber einen Rückzieher: "I fear reference ... to a revival of Supreme War Council may have misled you. ... We had certainly not contemplated setting up anything in the nature of a permanent organization for such purposes". Die Briten gingen auf die kanadischen Befürchtungen über zu weit reichende Sicherheitsverpflichtungen in Europa ein, indem sie aus Paragraph 1 der Resolution den Ausdruck "liberation of Europe" und aus Paragraph 3 "new order in Europe" strichen. Dies verwandelte die Resolution, die sich konkret auf die Befreiung und Nachkriegssicherheit Europas bezogen hatte, in eine abstrakte Absichtserklärung zu einer "neuen Weltordnung" ohne wirkliche Verpflichtungen. Am nächsten Tag ließ der australische Premierminister King wissen, dass seiner Meinung nach mehr militärische Beratungen unter den Alliierten notwendig seien und dass zu viel in den harmlosen Resolutionsentwurf aus London hineingelesen worden sei. London jedoch war vorsichtig geworden, wie ein Telegramm vom 10. November zeigte: "It was specifically decided by the cabinet that the words 'Supreme War Council' should not be used, and that the meeting should instead be called a Conference of Allied Representatives". Whitehall übte merklichen

⁴ Kings Tagebucheintrag, 5.11.1940, 975 in NAC, MG 26 J 13. Telg. 197, SSEA an SSDA, 5.11. in NAC, RG 25, Vol. 3338, DEA/2295-A-40, I. Telg. 449, neuseeländische Regierung an SSDA, 4.11.; südafrikanischer Hochkommissar in London, Sydney F. Waterson, an SSDA, 5.11.; Telg. 576, australische Regierung an SSDA, 7.11. in PRO, DO 35/998, File WC 7/13. Protokoll der 43. CWC-Sitzung, 5.11., 1f. in NAC, RG 2, Vol. 5668. King kanzelte den vorgeschlagenen Obersten Kriegsrat als "mere facade" ab.

⁵ Aufzeichnung 285, Churchill an SSDA, 10.11.1940; Aufzeichnung, Machtig an Dominionminister; SSDA an britischen Premierminister, beide 11.11.; britischer Kabinettssekretär, Edward E. Bridges, an DO, 13.11. in PRO, DO 35/998, File WC 7/13.

⁶ Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 7.11.1940 in PRO, DO 121/9.

Druck auf das Dominion aus, an dieser Konferenz teilzunehmen: "It would certainly lead to world-wide comment if Canada was the sole absentee of this meeting". Hitlers "neuer Ordnung in Europa" müsse mit der eigenen Vision einer "neuen Ordnung" begegnet werden. Solidarität und Einheit der Verbündeten waren dabei unentbehrlich: "The war should not appear to be narrowed to a conflict between Britain and Germany".⁷

Am 13. November antwortete Ottawa auf den revidierten Vorschlag aus London, während Massey in London instruiert wurde, dem Treffen der Alliierten beizuwohnen, wenn die Resolution im kanadischen Sinne weiter abgeändert würde. Die Kanadier hielten gegenüber dem Dominionministerium an ihren Bedenken zu dem Ausdruck "a system of military security" in Paragraph 3 fest, was aus ihrer Sicht ein "pledge of definite and automatic military assistance" implizierte. Ottawa schlug eine lange, umständliche Neuformulierung von Paragraph 3 vor, die unter anderem die Begriffe "world order" und "European order" paraphrasierte. Man ließ London aber auch eine zweite Möglichkeit offen: "We ... would be prepared to accept an alternative proposal provided it definitely avoided post-war military security commitments". Die Förderung der alliierten Zusammenarbeit mit den USA war für Ottawa somit weiterhin wichtiger als militärisch-sicherheitspolitische Verpflichtungen.⁸ London verstand und schlug 48 Stunden später einen weiteren Neuentwurf von Paragraph 3 vor, der jede Erwähnung militärischer Sicherheitsverpflichtungen vermied und dem die kanadische Regierung noch am selben Tag zustimmte.⁹

Doch das Treffen der Alliierten sollte erst über ein halbes Jahr später zustande kommen, da Griechenland befürchtete, seine Teilnahme könne einen Angriff Deutschlands provozieren. Der britische Premierminister informierte Roosevelt aus diesem Grund erst am 8. Juni 1941 über Hintergrund und Resolution dieses Treffens. Churchills Hoffnung auf eine amerikanische Assoziation mit der Resolution wurde jedoch von dem Präsidenten enttäuscht.¹⁰ Die endgültige Fassung der Resolution wurde auf dem ersten Inter-Alliierten Treffen im Londoner St. James Palast am 12. Juni 1941 verabschiedet mit einem kleinen Zusatz in Paragraph 3 über die Zusammenarbeit mit "other free peoples", was den USA und anderen neutralen Staaten die Tür zum Beitritt offenhielt. Die Dominion-Hochkommissare gaben dabei keine Erklärungen ab, nur die Vertreter der europäischen Exilregierungen.¹¹ Nach normaler

⁷ Telg. 156, SSDA/Churchill an SSEA/King, 8.11.1940; Telg. 5, australischer Premierminister an SSEA/King, 9.11.; Telg. 159, SSDA an SSEA, 10.11. in NAC, RG 25, Vol. 3338, DEA/2295-A-40, I. WM (40) 284th, 7.11. in PRO, CAB 65/10.

⁸ Telg. 200, 201, SSEA an SSDA, 13.11.1940; Telg. 1792, SSEA an Hochkommissar in London, 13.11. in NAC, RG 25, Vol. 3338, DEA/2295-A-40, I. Protokoll der 45. CWC-Sitzung, 14.11., 6 in NAC, RG 2, Vol. 5668. Vgl. Kings Tagebucheintrag, 14.11., 997 in NAC, MG 26 J 13: "All agreed to not support resolution making post-war commitments for military purposes in Europe".

⁹ Der neue Paragraph 3 lautete: "That the only true basis for enduring peace is the willing cooperation of the free peoples in a world [in] which, relieved of the menace of aggression, all may enjoy economic and social security; and that it is their intention to work together both in war and peace to this end". Siehe Telg. 161, SSDA an SSEA, 15.11.1940; Telg. 205, SSEA an SSDA, 15.11. in NAC, RG 25, Vol. 3338, DEA/2295-A-40, I. Protokoll der 46. CWC-Sitzung, 19.11., 10 in NAC, RG 2, Vol. 5668. Es waren die kanadischen Kommentare, die London zur Überarbeitung der Resolution veranlassten. Siehe Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 14.11., 15.11. in PRO, DO 121/9.

¹⁰ Telg. C-97x, C-98x, Churchill an Roosevelt, 8.6.1941 in Kimball (Hg) 1984-I, 205f.

¹¹ Divergierende Bewertungen des Inter-Alliierten Treffens und von Churchills Ansprache sind in Ritchie 1974, 108f. und M. Gilbert: Winston S. Churchill. 8 Bände. London. Bd. VI: Finest Hour, 1939 - 1941. 1983, 1108f.

protokollarischer Praxis wurden die Unterzeichner internationaler Abkommen entweder nach dem Staatsoberhaupt oder Ländernamen alphabetisch aufgelistet. In der ersten St. James Palast-Resolution dagegen machte die Regierung des Vereinten Königreichs den Anfang, dann kamen die Dominien in alphabetischer Reihenfolge, worauf die anderen alliierten Regierungen folgten. Die beiden protokollarischen Traditionen waren vermischt worden, denn König George VI. war ja zugleich Staatsoberhaupt Großbritanniens und der Dominien.¹²

Der Präzedenzfall für diese Präambelordnung war der Versailler Friedensvertrag mit der Völkerbundsatzung gewesen, deren Anhang zu den Gründungsmitgliedern die Dominien zwar selbständig, aber hinter dem Mutterland Großbritannien auflistete, nicht wie alle anderen Staaten gemäß der alphabetischen Ordnung.¹³ Es überrascht, dass zehn Jahre nach dem Westminster Statut von 1931, das die letzten konstitutionellen Beschränkungen zum Abschluss internationaler Verträge für die Dominien beseitigt hatte, diese Unterschriftenreihenfolge wieder aufgegriffen wurde.¹⁴ Eine solche Modifikation der protokollarischen Praxis implizierte eine verbleibende Ungleichheit im internationalen Status der Signatarmächte. Die Dominien schienen trotz betonter Eigenständigkeit nicht vollständig aus der Obhut Großbritanniens entlassen zu sein. Eigenartigerweise erhob Ottawa keinen Einspruch gegen dieses antiquierte Vorgehen, waren King und sein Außenministerium doch sonst geradezu übersensibel gegenüber allem, was aus London kam und an zentralisierenden, bevormundenden "Imperialismus" erinnerte. Diese seltsame Praxis sollte noch einmal im Zusammenhang mit der Erklärung der Vereinten Nationen Bedeutung erlangen.

Die Tagespresse widmete weder dem alliierten Treffen noch der spezifisch kanadischen Haltung gesteigerte Aufmerksamkeit. Stattdessen wurde viel über den britischen Hintergrund nachgedacht. Aus dem konservativen Lager begrüßte der GLOBE AND MAIL wie die HALIFAX CHRONICLE, der MONTREAL STAR und die VANCOUVER PROVINCE Churchills Rede als "one of the landmarks of this war" und ermutigendes Zeichen politischer Führungskraft. LA PRESSE kam zu einem ähnlichen, wenn auch weniger enthusiastischen Urteil. Die WINNIPEG FREE PRESS und die VANCOUVER SUN lobten die erste Inter-Alliierte Resolution als beispielhafte Propaganda gegen Hitlers "neue Ordnung in

¹² Zum vorhergehenden Abschnitt siehe WM (40) 288th, 13.11.1940; WM (40) 289th, 15.11.1940; WM (40) 295th, 25.11.1940 in PRO, CAB 65/10. WM (41) 58th, 9.6.1941; WM (41) 59th, 12.6.1941 in PRO, CAB 65/18. Telg. D.581, D.593, D.335, SSDA an SSEA, 23.11.1940, 29.11.1940, 7.6.1941; Telg. 885, SSEA an Hochkommissar in London, und SSEA an SSDA, beide 10.6.1941 in NAC, RG 25, Vol. 3338, DEA/2295-A-40, I. Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 25.11.1940 in PRO, DO 121/9. Protokoll der 92. CWC-Sitzung, 10.6.1941, 2 in NAC, RG 2, Vol. 5610. Die Reden auf diesem Treffen sind mitsamt der Resolution veröffentlicht in Great Britain. Secretary of State for Foreign Affairs: Inter-Allied Meeting Held in London At St. James's Palace on June 12, 1941. Report of Proceedings. Miscellaneous No. 1 (1941). London (Cmd. 6285) 1941a, 6f. Zu den britischen Überlegungen zu diesem Treffen siehe Woodward 1971-II, 199.

¹³ H. G. Skilling: Canadian Representation Abroad: From Agency to Embassy. Toronto 1945a, 150. Dieselbe Praxis war 1928 bei der Unterzeichnung des Kellogg-Briand Pakts befolgt worden. Siehe Canada. Treaty Series, 1929: No. 7: General Treaty for the Renunciation of War Signed at Paris, August 27, 1928, Canada's Ratification deposited at Washington, March 2, 1929. Final Ratification deposited and Treaty came into force July 24, 1929. Ottawa 1929/1931, 3f. Das Dominionministerium war sich bewusst, dass die Reihenfolge des Versailler Vertrags und der Völkerbundsatzung gewählt worden war: "The difficulties which previously arose at the League meetings about the order of names would hardly be likely to be raised in existing circumstances". Siehe Aufzeichnung, J. Stephenson an E. Machtig, 30.10.1940 in PRO, DO 35/998, File WC 7/13. Vgl. frühere britische Überlegungen im Zusammenhang mit einer Abrüstungskonvention des Völkerbunds 1925 in PRO, Akten des Colonial Office (CO), Reihe 532, Vol. 320, File 54397.

¹⁴ J. Serres/J. R. Wood: Diplomatic Ceremonial and Protocol. Principles, Procedures and Practices. New York 1970, 222f.; E. M. Satow: A Guide to Diplomatic Practice. 4th Edition. Hg: N. Bland. London ⁴1957, 264f., 402f.; E. Satow: Satow's Guide to Diplomatic Practice. 5th Edition. Hg: Lord Gore-Booth/D. Pakenham. London/New York ⁵1979, 380f.

Europa" und wichtiges Nachkriegsdokument.¹⁵ Die erste St. James Palast-Resolution wurde in Kanada somit als genau das aufgefasst, was sie war - ein Propagandadokument.¹⁶ Ottawa vermied Festlegungen auf ein europäisches Nachkriegssicherheitssystem, weil es mehr darauf bedacht war, das amerikanische Engagement auf der Seite der Alliierten zu sichern. Die Aufnahme der ersten St. James Palast-Resolution in der Tagespresse entsprach in ihrer Tendenz der offiziellen Haltung. Nachdenken über eine Nachkriegsweltorganisation hatte eine nur geringe Priorität, was im Gegensatz zu der Diskussion der akademisch-journalistischen Elite stand (Kap. 1). Es gilt nichtsdestoweniger festzuhalten, dass die kanadische Abneigung gegen europäische Verpflichtungen die Resolution auf den richtigen Weg zu einer internationalen "neuen Ordnung" brachte.

2.2.: Die Atlantik Charta

Die unmittelbare Bedeutung der "Atlantik Charta" (so nach ihrer Veröffentlichung von dem britischen DAILY HERALD getauft) als nächstem bedeutenden Schritt auf dem Weg zu einer neuen Weltorganisation lag in einer ersten Harmonisierung der anglo-amerikanischen Nachkriegspolitik sowie in ihrem Propagandawert. Erst durch den sowjetischen Beitritt und den amerikanischen Kriegseintritt allerdings wurde der Charta wirkliche Glaubwürdigkeit für die Nachkriegswelt verliehen, besonders hinsichtlich des in ihr angestrebten "general system of security". Sherwood bemerkte zwei unterschiedliche Auffassungen zu der Charta:

"[The British Government] never regarded [the Atlantic Charter] as a formal State Paper; it was, to them, not much more than a publicity handout. Roosevelt, who took it much more seriously, was compelled to foster this belief by insisting that it could not be considered as in any way a 'Treaty'".

Später präziserte Sherwood diese Aussage. Die Atlantik Charta habe durch ihre inhaltliche Eingliederung in die Erklärung der Vereinten Nationen den "status of a formal State Paper" erreicht.¹⁷

Erste Hinweise auf ein mögliches Treffen zwischen Churchill und Roosevelt wurden Mackenzie King gegeben, als er im April 1941 mit dem Präsidenten die Hyde Park-Erklärung¹⁸ diskutierte. Am 20.

¹⁵ "The Allied Declaration" in WINNIPEG FREE PRESS, 14.6.1941, 19; "An Inspiring Covenant" in GLOBE AND MAIL, 14.6., 8; "Another Document" in HALIFAX CHRONICLE, 13.6., 8; "The Lion's Answer" in MONTREAL DAILY STAR, 13.6., 12; "Jusqu'à la victoire" in LA PRESSE, 13.6., 6; "To Renew the Covenant" in VANCOUVER PROVINCE, 13.6., 4; "Free Men" in VANCOUVER SUN, 13.6., 6. Im Unterhaus wurde diese Resolution nicht weiter kommentiert.

¹⁶ Zur Bedeutung dieser Resolution als Gegenentwurf zur deutschen "Friedenspropaganda" vgl. Aufzeichnung von J. Stephenson, 10.6.1941 in PRO, DO 35/999, File WC 7/51.

¹⁷ Sherwood ²1950, 362, 945; Wilson ²1991, 191ff., 199f. Roosevelt enthüllte erstaunten Journalisten im Dezember 1944, dass kein Originaldokument der Atlantik Charta existierte, das von ihm und Churchill unterzeichnet worden war, obwohl dies der Öffentlichkeit Glauben gemacht worden war. Die Atlantik Charta sei erst durch die Eingliederung in die Erklärung der Vereinten Nationen und die Unterschriften aller Alliierten ein international verpflichtendes Dokument geworden. Siehe Roosevelts Pressekonferenz 984, 19.12.1944 in Roosevelt 1972-XII, Vol. 24, 266-71. Vgl. Roosevelts Geständnis an Cadogan in Auszug aus dessen Tagebucheintrag, 22.8.1943 in Dilks (Hg) 1971, 553f.; sowie W. F. Kimball: "The Atlantic Charter: 'With All Deliberate Speed'" und L. C. Gardner: "The Atlantic Charter: Idea and Reality, 1942 - 1945" in D. Brinkley/D. R. Facey-Crowther (Hg): The Atlantic Charter. New York 1994, 82-114, 86f., 105f.; und 45-81, 46ff.; Divine 1967, 259. Satow bestätigte, dass aus der Charta keine völkerrechtlichen Verpflichtungen resultierten (Satow ⁴1957, 324f.). Die Erklärung der Vereinten Nationen dagegen bekam durch die Unterschriften aller Allianzmitglieder einen verbindlicheren Charakter: "The Declaration by the United Nations ... should almost certainly be regarded as a treaty since acceptance of the Declaration was a condition of original membership of the United Nations" (Satow ⁵1979, 245).

¹⁸ Die Hyde Park-Erklärung intensivierte die kanadisch-amerikanische Zusammenarbeit in Wirtschaft und Rüstungsindustrie. Im Gefolge der Hyde Park-Erklärung wurden 1941 verschiedene gemeinsame Wirtschaftsausschüsse

April, dem Tag der Veröffentlichung der Erklärung, gab Roosevelt King zu verstehen, dass er Churchill für ein "persönliches Gespräch" zu treffen beabsichtigte, wahrscheinlich in der Nähe Neufundlands. King würde am Tag zuvor ein Telegramm erhalten, das Churchills Abreise ankündigen werde. Es würden keine Details gegeben werden, aber King "would know what it meant". Der amerikanische Präsident machte keine weiteren Andeutungen über den Inhalt dieses Gesprächs oder darüber, ob King dazu eingeladen würde. Der kanadische Premierminister hörte dann erst Anfang August Genaueres zu diesem Treffen.¹⁹ King war allerdings nicht der Einzige, der nicht informiert wurde. T. A. Wilson zufolge wurden die meisten höherrangigen Beamten und Minister in Washington - Außenminister Cordell Hull eingeschlossen²⁰ - entweder nicht oder so spät wie möglich davon in Kenntnis gesetzt. Über den Zeitpunkt für die Atlantik-Konferenz hatte man sich am 25. Juli geeinigt, als Churchill nach einem Überseetelefonat und der Zustimmung seines Kabinetts telegraphierte, dass er England am 4. August verlassen und den Präsidenten zwischen dem 8. und 10. treffen werde. Die Konferenz selbst war etwas konfus organisiert und behandelte neben der Atlantik-Erklärung militärische Fragen sowie die gemeinsame Politik gegenüber Japan. Die Treffen der Stabschefs und Militärs fanden auf mehreren Begleitbooten und den beiden "Flaggschiffen", dem Schlachtschiff H.M.S. *Prince of Wales* und dem schweren Kreuzer U.S.S. *Augusta*, statt. Die Atlantik Charta wurde größtenteils auf der *Augusta* diskutiert. Die Amerikaner hatten sich im Vorfeld der Konferenz um mögliche Geheimabkommen über die europäischen Nachkriegsgrenzen zwischen London und Moskau gesorgt, nachdem die Sowjetunion im Juni von Deutschland überfallen worden war. Erst nach einer ausdrücklichen britischen Versicherung, dass derartige Abmachungen nicht bestünden, waren die Amerikaner zu einem Treffen bereit.²¹

Obwohl die Atlantik Charta nach Aussage des amerikanischen Staatssekretärs im *State Department*, Sumner Welles, weder Vertrag noch schriftliches Abkommen war, fehlte ihr doch nicht die Gültigkeit als "official pronouncement of the policies of the two governments concerned". Die Charta

gegründet, um Produktion und Rohstoffverföhrnisse zu koordinieren (Kap. 3). Vgl. Stacey 1982-II, 314-7. Die Hyde Park-Erklärung vom 20. April 1941 ist in DSB 4, Nr. 96 (1941), 494f. Zu den gemeinsamen Wirtschaftsausschüssen siehe S. D. Pierce/A. W. F. Plumptre: "Canada's Relations with War-Time Agencies in Washington" in CJEPS 11-3 (1945), 402-19, 403-6; R. J. James: *Wartime Economic Co-operation. A Study of Relations Between Canada and the United States*. Toronto 1949 *passim*.

¹⁹ Kings Tagebucheintrag, 20.4.1941, 324f. in NAC, MG 26 J 13. Vgl. J. L. Granatstein: "The Man Who Wasn't There: Mackenzie King, Canada, and the Atlantic Charter" in D. Brinkley/D. R. Facey-Crowther (Hg): *The Atlantic Charter*. New York 1994b, 115-28, 121f.

²⁰ Zu Hulls Unzufriedenheit über seinen Ausschluss von der Atlantik-Konferenz und die Vorzugsbehandlung von Staatssekretär Sumner Welles siehe die Tagebucheinträge des Unterstaatssekretärs im *State Department*, Beckinridge Long, 11.8.1941, 31.8. in Israel (Hg) 1966, 210, 214ff. Churchill beschloss offensichtlich Mitte Juli, Cadogan als Vertreter des *Foreign Office* mit auf das Atlantik-Treffen zu nehmen. Siehe den begleitenden Kommentar zu Cadogans Tagebucheintrag vom 16. Juli in Dilks (Hg) 1971, 393. Zu Edens kühler Aufnahme der Atlantik Charta Mitte August siehe D. Reynolds: "The Atlantic 'Flop': British Foreign Policy and The Churchill-Roosevelt Meeting of August 1941" in D. Brinkley/D. R. Facey-Crowther (Hg): *The Atlantic Charter*. New York 1994, 129-50, 129, 140.

²¹ Telg. C-106x, Churchill an Roosevelt, 25.7.1941 in Kimball (Hg) 1984-I, 223. Vgl. Gilbert 1983-VI, 1148. Zu Hintergrund und Organisation des Treffens siehe Roosevelts Notiz vom 23.8. in United States. Department of State: *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers*. 1941. Bd. I: General. The Soviet Union. Washington 1958, 341. Darstellungen zur Atlantik-Konferenz sind R. Nagel-Köhler: *Die Atlantik-Konferenz von August 1941*. Zürich 1967 (Diss. München 1965); Wheeler-Bennett/Nicholls 1972, 36-43; Hughes 1973, 26-35; Wilson ²1991, 22, 25, 30, 81; K. I. Shaw: *Conspiracy on the High Seas: Roosevelt and Churchill Search for an Anglo-American Coalition*. Diss. Washington State University, Pullman 1994, Kap. 5 und 6; Hoopes/Brinkley 1997, Kap. 2. Die Perspektiven der Teilnehmer sind festgehalten in Dilks (Hg) 1971, 397-402, 414; Welles 1946, 4-19; Churchill ⁴1966-III, 385-8, 392-99; sowie Gilbert 1983-VI, 1158-63.

wurde sorgfältig vorbereitet und durchlief mehrere Entwurfsstadien. Eine Diskussion dieses Entwurfsprozesses gibt die Überlegungen beider Seiten gut wieder und führt in anglo-amerikanische Nachkriegsüberlegungen ein. Die Grundideen der Charta waren in einem Telegramm Roosevelts an Churchill enthalten, das der Unterstaatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Adolf A. Berle, verfasst hatte. Die Amerikaner wollten Festlegungen auf eine territorialen Ordnung vermeiden und drängten auf Abrüstung in Europa. "[B]ack in early 1919 there was serious trouble over actual and alleged promises to the Italians and to others".²² Der eigentliche Ursprung der Charta lag in einem ersten Entwurf des Staatssekretärs im *Foreign Office*, Sir Alexander Cadogan, vom 10. August 1941. Dieser Entwurf hielt den Inhalt einer Unterredung mit Welles fest und berücksichtigte Roosevelts Wunsch nach einer gemeinsamen Erklärung "laying down certain broad principles which would guide our policies along the same road", der während eines Abendessens mit Churchill am Vortag laut geworden war. Der Cadogan-Entwurf bestand neben einer kurzen Präambel über die Verurteilung der Naziaggression aus fünf Paragraphen: Der erste Paragraph lehnte territoriale Expansion ab, worauf im zweiten Abschnitt festgelegt wurde, dass jede territoriale Veränderung die "freely expressed wishes of the peoples concerned" berücksichtigen müsse. Ein dritter Paragraph verteidigte das Recht der freien Meinungsäußerung, ein vierter forderte fairen Zugang zu "essential produce" (Rohmaterialien). Der fünfte und letzte Paragraph schließlich sah eine internationale Organisation "[to] afford to all States and peoples the means of dwelling in security within their own bounds" vor, eine Garantie der Freiheit der Meere sowie internationale Abrüstung.²³

Welles und Roosevelt waren mit dem britischen Entwurf nicht ganz zufrieden, obwohl sie an den ersten drei Paragraphen nichts auszusetzen hatten. Welles war der Ansicht, Paragraph 4 sei zu schwammig und "meant precisely nothing". Als entschiedener Freihändler war der Abbau von Handelsschranken für Welles eine wichtige Maßnahme zur Beseitigung einer Hauptursache internationaler Konflikte. Cadogans Entwurf schien das Ottawa-System imperialer Vorzugszölle (s. u.) zu schützen, was Welles ablehnte. Paragraph 5 war "too limited in ... scope", denn der amerikanische Staatssekretär befürwortete eine umfassendere Weltorganisation. Präsident Roosevelt auf der anderen Seite gefiel der Verweis auf eine internationale Organisation nicht, denn er könne amerikanische "Isolationisten" auf die Barrikaden rufen. Während Churchill und Roosevelt am Abend des 10. August dinierten, machte sich Welles nach den präsidentialen Anweisungen an einen alternativen Entwurf der

²² Welles 1946, 16 (Zitat 1). Telg., Roosevelt an Churchill, 14.7.1941 in F. L. Loewenheim/H. D. Langley/M. Jonas (Hg): *Roosevelt and Churchill. Their Secret Wartime Correspondence*. New York 1975, 149ff. (Zitat 2). Auszug aus Telg. 3366, amerikanischer Botschafter in London, John G. Winant, an Hull, 1.8. in FRUS 1941-I, 343. Ende Juni hatte Roosevelt Berle um ein Memorandum zur Nachkriegswelt gebeten und angeordnet: "Don't forget that the elimination of costly armaments is still the keystone - for the security of all the little nations and for economic solvency". Berle antwortete in einem Memorandum (offensichtlich mit einem beiliegenden Entwurf des Telegramms an Churchill): "I have suggested to Sumner [Welles] that we enter a general caveat, indicating that we could not be bound by any commitments to which we had not definitely assented". Memorandum, Roosevelt an Berle, 26.6.; Memorandum, Berle an Roosevelt, 8.7.; Berles Tagebucheintrag, 11.7. in E. Roosevelt/J. P. Lash (Hg): *The Roosevelt Letters. Being the Personal Correspondence of Franklin Delano Roosevelt*. 3 Bände. London/Toronto/Wellington/Sydney. Bd. III: 1928 - 1945. 1953, 375; Berle/Jacobs (Hg) 1973, 372f. Die besten Darstellungen zur Entstehung der Atlantik Charta sind Wilson ²1991, 160f., Kap. 9; der Sammelband von Brinkley und Facey-Crowther, bes. T. A. Wilson: *"The First Summit: FDR and the Riddle of Personal Diplomacy"*, 1-32; sowie Russell/Muther 1958, 32ff.

²³ Welles' Memorandum über ein Gespräch mit Cadogan, 9.8.1941; Welles' Memorandum, 10.8., mit Cadogans Entwurf, 10.8. in FRUS 1941-I, 345-54, 353f.; 354ff., 355. Churchill veröffentlichte einen beinahe identischen Text und nahm die Charta unrechtmäßigerweise als geistiges Eigentum in Anspruch. Siehe Churchill ⁴1966-III, 385f. (Zitate). Vgl. Welles 1946, 6ff.; Gilbert 1983-VI, 1162n2; Wilson ²1991, 160; Hoopes/Brinkley 1997, 36.

Charta. "Welles was not entirely convinced of the president's loyalty to anticolonialism and freedom of trade. The alternative draft he gave Roosevelt ... was a way of committing the president as well as Churchill" (Wilson). Welles änderte kaum etwas an der Präambel oder den ersten beiden Paragraphen von Cadogans Entwurf. Der dritte Abschnitt wurde gekürzt zu einer Bestätigung des Rechtes auf Autonomie, was eine Garantie des Rechtes auf freie Meinungsäußerung strich. Welles' neuer Paragraph 4 forderte ausdrücklich die Abschaffung jeglicher Behinderung des Welthandels. Dies war eine eindeutige Zurückweisung der Ottawa-Abkommen des Commonwealth von 1932, die ein System von Vorzugszöllen im britischen Empire als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise eingerichtet hatten. Welles klärte außerdem die Formulierungen über fairen Zugang zu Rohmaterialien und Märkten. Die wichtigste Änderung in Paragraph 5 war der Vorschlag einer Abrüstungsstrategie durch Einfrieren und Kontrolle der Ausgaben für Offensivwaffen.²⁴

Am Morgen des 11. August diskutierten Roosevelt und Welles diesen neuen Entwurf, was zu weiteren Änderungen führte. Der Präsident verwässerte die "kriegerische" Präambel (Wilson) und fügte eine Formel über das Recht zur "nationalen Selbstregierung und -bestimmung" in der Tradition Woodrow Wilsons ein. Die ersten drei Abschnitte blieben wieder weitgehend unangetastet. Welles' Paragraph 4 wurde abgeschwächt zu der Formulierung, dass Zugang zu Märkten und Rohstoffen "without discrimination" erfolgen solle. Roosevelt hatte erkannt, dass Churchill im Hinblick auf den Erhalt des Ottawa-Systems nicht nachgeben würde. Paragraph 5 wurde völlig umgeschrieben, wobei Roosevelt die Erwähnung einer Weltorganisation herausstrich, so dass ein System internationaler Sicherheit jetzt nur noch impliziert wurde. Der verbleibende Inhalt von Paragraph 5 wurde auf zwei neue Paragraphen 6 (Freiheit der Meere) und 7 (praktische Abrüstungsmaßnahmen) verteilt.²⁵

Der resultierende dritte Entwurf von Welles lag der entscheidenden Diskussion zwischen Churchill, Roosevelt und den beiden Staatssekretären am 11. August zugrunde. Zur Form der Atlantik Charta kritisierte Churchill die amerikanische Absicht, nach der Konferenz zwei Presseerklärungen in Washington und London zu veröffentlichen, was wechselseitigen Verpflichtungen auszuweichen schien. Stattdessen bestand der britische Premierminister erfolgreich auf einer gemeinsamen Erklärung, welche die Weltöffentlichkeit wirklich beeindrucken würde. Churchill fand an den ersten Paragraphen von Welles' Entwurf wenig auszusetzen und schlug für Paragraph 3 den Zusatz "sovereign rights" vor "self-government" vor, dem die Gesprächsteilnehmer sofort zustimmten. Der Premierminister kam zu Paragraph 4 und "immediately enquired whether this was meant to apply to the ... Ottawa agreements. I [Welles] replied ..., of course, it did". Mit der Unterstützung Cadogans wies Churchill diesen Versuch, die Ottawa-Abkommen zu demontieren, zurück. Ohne die ausdrückliche und zeitraubende Zustimmung der Dominien könne Großbritannien eine solche Verpflichtung nicht eingehen. Welles kämpfte verbissen um seinen Artikel 4 als Grundlage einer neuen Weltwirtschaftsordnung: "I said that in my own judgement further modification of that article would destroy completely any value of the proposed declaration". Der Premierminister schlug dann als Kompromiss die einschränkende Formel "with due regard for our present obligations" zum Erhalt des Ottawa-Systems vor. Mit den Abschnitten fünf und

²⁴ Welles 1946, 7ff.; Wilson ²1991, 164-7.

²⁵ Welles 1946, xi - xiv, 9ff. Vgl. Wilson ²1991, 167ff.

sechs war Churchill einverstanden, war allerdings enttäuscht darüber, dass die explizite Erwähnung einer internationalen Organisation fallen gelassen worden war. Roosevelt erklärte, dies sei mit Rücksicht auf die "isolationistische" Öffentlichkeit in den USA geschehen:

"He [Roosevelt] said that he himself would not be in favour of the creation of a new Assembly of the League of Nations, at least until after a period of time had transpired and during which an international police force composed of the United States and Great Britain had had an opportunity of functioning".

Roosevelt war lange von der Idee angetan, dass die beiden angelsächsischen Mächte in der Übergangszeit nach Kriegsende eine Art "Polizeimacht" in Europa²⁶ aufstellen sollten. Dieser Gedanke wurde später zu dem der "vier Weltpolizisten" weiterentwickelt und floss in das Konzept der ständigen Vetomächte im Sicherheitsrat ein, als Roosevelt eine neue Weltorganisation zu akzeptieren begann.²⁷

In einem Telegramm an das britische Kriegskabinett kurz nach diesem Treffen fragte Churchill an, ob seine Kompromissformel für Paragraph 4 annehmbar sei. Der Premierminister wollte außerdem auf der expliziten Erwähnung einer internationalen Organisation bestehen, wofür er die Umschreibung "pending the establishment of a wider and more permanent system of general security" vorschlug. In der Zwischenzeit traf Welles Cadogan, der ebenfalls für die Gründung einer Sicherheitsorganisation war, wobei Großbritannien und die USA in einer Übergangszeit "some kind of joint police power" in Europa ausüben würden. Wegen der starken "pro-League-of-Nations-group in England" genügte es Cadogan nicht, nur von einer "Übergangszeit" zu sprechen, das Ziel einer Nachkriegsorganisation müsste genannt werden. Welles war sehr zufrieden mit diesen, seinen eigenen Gedanken ähnlichen Forderungen.²⁸ Anschließend traf er Roosevelt, der Churchills Umformulierungen für Paragraph 4 und 7 akzeptiert hatte. Kurz vor diesem Treffen mit Cadogan allerdings hatte Roosevelt seinem Staatssekretär einen kleinen Zettel schicken lassen, in dem Welles bedeutet wurde, dass Churchills Drängen auf Erhalt der Ottawa-Abkommen nachgegeben werden solle. Die Bemühungen des *State Department* für freieren Handel wurden dadurch untergraben, was den Staatssekretär sehr enttäuschte. Zumindest aber hatte Roosevelt in dem anderen Punkt der Weltsicherheitsorganisation eingelenkt.²⁹

²⁶ Der australische Hochkommissar in London Bruce hatte bereits am 2. Januar 1940 in einem langen Brief an Premierminister Menzies ausführlich über eine internationale Polizei- oder Luftstreitmacht unter der Kontrolle des Rates einer regional aufgebauten Weltorganisation nachgedacht. Menzies stimmte Bruces Überlegungen zu: "Two years ago, I would have said that the idea of an international force to keep the world's peace was hopelessly academic. But when the war is over, I think the nations will find themselves immeasurably more disposed to accept it than they ever have been before. ... I am referring not only to the air force, but to an international army and navy". Siehe S. M. Bruce an R. G. Menzies, 2.1.1940; R. G. Menzies an S. M. Bruce, 22.2.1940 in DAFF 3, 20-34, 99-103, 101f.

²⁷ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Welles' Memorandum, 11.8.1941 in FRUS 1941-I, 356-63, 360-3. Churchill gab ein differierendes, detaillierteres Bild als Welles. Der britische Premierminister wollte, dass "without discrimination" ganz fallen gelassen würde. Darüber hinaus sollte der Ausdruck "trade" durch "markets" ersetzt werden (Churchill ⁴1966-III, 387f.; vgl. Wilson ²1991, 169-72). Für Churchill, der Kriegszielerklärungen eher abgeneigt war, stellte die Atlantik Charta eine Art Ersatzkriegserklärung der Amerikaner dar. Siehe Reynolds 1994, 143.

²⁸ Welles hatte sich nur kurz zuvor kritisch zur amerikanischen Haltung gegenüber dem Völkerbund geäußert und betont, dass Abrüstung sowie gleichberechtigter Zugang zu Rohstoffen zu den unabdingbaren Elementen einer neuen Weltordnung gehörten. Siehe Welles Ansprache anlässlich der Grundsteinlegung der neuen norwegischen Gesandtschaft in Washington, 22.7.1941 in DSB 5, Nr. 109 (1941), 75f.

²⁹ Auszug aus Telg. Tudor 15, Churchill an den britischen *Lord Privy Seal* (Attlee), 11.8.1941 in Churchill ⁴1966-III, 391f. Vgl. Gilbert 1983-VI, 1162; Woodward 1971-II, 200ff. Notiz, Roosevelt an Welles, 14.8., 2:30 p.m. in Welles 1946, XVI, 16. Welles' Memorandum, 11.8. in FRUS 1941-I, 364-7. Vgl. Wilson ²1991, 173f., 276. Hull teilte Welles' Kritik an Paragraph 4 der Atlantik Charta (Hull 1948-II, 975). Cadogans Hinweis auf die starke Völkerbundgesellschaftslobby in Großbritannien war

Die Antwort des britischen Kriegskabinetts erreichte Churchill am nächsten Tag und enthielt eine geringfügige Umformulierung von Paragraph 4, die der Premierminister ignorierte. Daneben schlugen die Minister vor, einen neuen Artikel über "improved labour standards, economic advancement, and social security" in die Atlantik-Erklärung aufzunehmen, was von Roosevelt und Churchill am 12. August kurz vor der Abreise als neuer Paragraph 5 akzeptiert wurde. Abgesehen von vernachlässigbaren Änderungen war die Atlantik Charta jetzt vollständig und endete mit Artikel 8 über Abrüstung und eine Übergangsperiode, in der Großbritannien und die USA versprochen, friedliebende Völker zu unterstützen, bis ein System internationaler Sicherheit etabliert worden sei.³⁰

Eigenartigerweise erwähnten die beiden angelsächsischen Politiker die Atlantik Charta in ihrer Botschaft an Stalin vom 12. August nicht und befassten sich nur mit Lieferungen von kriegswichtigem Material. Aufmerksamen kanadischen Zeitgenossen fiel dieser Ausschluss der alliierten Sowjetunion von der Atlantik-Konferenz im Oktober 1941 auf: "It is among the paradoxes with which the present scene is laden that War Aims were declared by a Power formally still neutral, but not by a Power sacrificing blood and treasure on an enormous scale in the fight".³¹ Die Sowjetunion war zwei Monate zuvor am 22. Juni von Deutschland angegriffen worden. Sie sollte der Atlantik Charta auf dem zweiten Inter-Alliierten Treffen im St. James Palast am 24. September unter einigen Vorbehalten beitreten und die Erklärung der Vereinten Nationen mitunterzeichnen (s. u.).³² Der anglo-sowjetische Allianzvertrag vom 26. Mai 1942 schließlich würde sich in der Präambel ausdrücklich auf die Prinzipien der Atlantik Charta berufen und in Artikel III-1 die Absicht der Vertragspartner "to unite with other like-minded States in adopting proposals for common action to preserve peace and resist aggression in the post-war period" bekräftigen.³³ Diese vertragliche Festlegung auf eine Nachkriegsordnung war ebenso wichtig wie die

irreführend, weil die Gesellschaft im Zweiten Weltkrieg das Zenit ihres Einflusses auf die offizielle Politik wie ihr kanadisches Pendant ohne Zweifel überschritten hatte. Vgl. Birn 1981, Kap. XII, bes. 201f., 215ff., 229.

³⁰ WM (41) 81th, 12.8.1941 in PRO, CAB 65/19. Telg., Kriegskabinetts an Churchill; Faksimile der letzten Änderungen Churchills, beide 12.8. in Churchill ⁴1966-III, 394ff. Welles 1946, 16; Wilson ²1991, 176-9, 182; Gilbert 1983-VI, 1162f. Zu den Reaktionen und Haltungen in Whitehall siehe F. Williams: A Prime Minister Remembers. The War and the Post-War Memories of the Right Honourable Earl Attlee. Based On His Private Papers and On a Series of Recorded Conversations. London/Toronto/Melbourne ²1961, 54. Die Atlantik Charta wurde als gemeinsame Erklärung Churchills und Roosevelts veröffentlicht und ist abgedruckt in FRUS 1941-I, 367ff.

³¹ Telg., Churchill und Roosevelt an Stalin, 12.8.1941 in MFAUSSR (Hg) 1958-I, 17f. H. L. Stewart: "Current Magazines: Soviet Russia as Britain's Ally" in Dalhousie Review 21-3 (1941/42a), 366-75, 371 (Zitat). Vgl. das spätere Urteil über die "apparently complete absence of even informal discussion of possible Soviet adherence to the charter" (Russell/Muther 1958, 40). Zu sowjetischen Reaktionen auf die Atlantik Charta siehe S. M. Miner: Between Churchill and Stalin. The Soviet Union, Great Britain, and the Origins of the Grand Alliance. Chapel Hill/London 1988, 155, 191. Eine offiziöse sowjetische Interpretation der Atlantik Charta ist in Krylov 1949-I, 11-5.

³² Cull hat darauf hingewiesen, dass die Atlantik Charta trotz des sowjetischen Beitritts über die zweite St. James' Palast-Resolution doch eine rein anglo-amerikanische Vision für die neue Weltordnung blieb. Allerdings war die Charta aus amerikanischer Sicht eine unmittelbare Reaktion auf den deutschen Angriff auf die Sowjetunion, da Washington angesichts eines möglichen Zusammenbruchs Moskaus Hitlers "neuer europäischer Ordnung" jetzt schnell eine anglo-amerikanische "Gegenvision" entgegenzusetzen wollte. Dagegen bemerkte Krylov: "The adherence of the USSR to the Atlantic Charter conferred upon it the character of an international document of world significance". Siehe N. J. Cull: "Selling Peace: The Origins, Promotion and Fate of the Anglo-American New Order During the Second World War" in Diplomacy and Statecraft 7-1 (1996), 1-28, 15f.; Krylov 1949-I, 15.

³³ Woodward 1971-II, 244-54 und 664ff. (Vertragstext); Rzhesheshevsky (Hg) 1996, 153-6.

Erklärung der Vereinten Nationen und wichtiger als die Atlantik Charta.³⁴ Die Atlantik Charta wurde allerdings von ganz verschiedener Seite zur Rechtfertigung eigener politisch-territorialer Ziele herangezogen, wie der vor kurzem akkreditierte erste kanadische Gesandte in der Sowjetunion, Dana Wilgress, 1943 bemerkte:

"Since coming here I have seen evidence of the Atlantic Charter being used to promote territorial claims put forward by the Russians, Poles and Ukrainians. When the voices of the countries of Eastern Europe now fighting against the Axis are added to this chorus the impossibility of achieving harmony from this refrain will become more obvious. It is my hope that the peaceful atmosphere of Ottawa may permit the draft of a statement of war aims less likely to be used to promote disunity than the document drafted on the stormy waters of the Atlantic".³⁵

Nachdem Churchill und Roosevelt der letzten Fassung der Atlantik Charta am 12. August 1941 zugestimmt hatten, wurde der Rest der Welt inklusive Kanadas informiert. Churchill hatte King über den britischen Hochkommissar in Ottawa, Malcolm MacDonald,³⁶ am 6. August benachrichtigt, dass er Roosevelt "somewhere in Newfoundland" treffen würde. Die beiden Generalstäbe, Cadogan und Welles würden an diesem Treffen teilnehmen. Churchill versprach, King auf dem Laufenden zu halten, bat ihn um strengste Geheimhaltung und hoffte auf Verständnis.³⁷ King wurde somit von dem amerikanisch-britischen Treffen vor der eigenen Haustüre ausgeschlossen, obwohl im benachbarten Neufundland, das bis zum Konföderationsbeitritt 1949 von London verwaltet wurde, eine beträchtliche Zahl kanadischer Truppen stationiert war. Verständlicherweise war der kanadische Premierminister darüber nicht besonders erbaut. Aus Radionachrichten hatte King am 5. August³⁸ erfahren, dass entweder Churchill oder Lord Beaverbrook in Richtung Washington aufgebrochen waren, was ihn sofort an Roosevelts kryptische Bemerkungen im April erinnert hatte. Am Frühstückstisch des nächsten Tages war King dann "quite positive", dass Churchill und Roosevelt sich in Neufundland treffen würden. Die ausgeglichene Stimmung des Premierministers änderte sich allerdings merklich, als MacDonald Genauerer zu der

³⁴ R. A. MacKay: "Anglo-Russian Alliance" in *Dalhousie Review* 22-2 (1942/43), 337-43, 342. King bezeichnete den anglo-sowjetischen Vertrag als wichtigen Schritt zur Umsetzung der Prinzipien der Atlantik Charta. Siehe Presseerklärung Kings, 11.6.1942 in NAC, MG 26 J 6, Vol. 225, File 2. Vgl. "Sealing the Bonds" in *GLOBE AND MAIL*, 12.6., 6; "A Greater Atlantic Charter" in *OTTAWA CITIZEN*, 15.6., 16; "In Complete Mutual Confidence" in *TORONTO DAILY STAR*, 12.6., 6; "The Anglo-Soviet Pact" in *WINNIPEG FREE PRESS*, 12.6., 11; "Avoiding an Error of the Past" in *WINNIPEG FREE PRESS*, 19.6., 13.

³⁵ Depesche (Dep.) 38, Gesandter in Kuibishev/Wilgress an SSEA, 19.5.1943 in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-306951.

³⁶ Die neueste Biographie über MacDonald behandelt diese Episode bedauerlicherweise nicht und ist für diese Arbeit insgesamt unergiebig. MacDonald konnte im Gegensatz zu den meisten seiner Vorgänger und Nachfolger in Ottawa eine sehr enge Beziehung zu Mackenzie King aufbauen, was durch dessen Bewunderung für seinen Vater, den ehemaligen britischen Premierminister Ramsay MacDonald, erleichtert wurde. Zu den *Ottawa Men* unterhielt MacDonald jr. ebenfalls engste Kontakte. Siehe C. Sanger: *Malcolm MacDonald: Bringing an End to Empire*. Kingston/Montréal 1995, 214ff.

³⁷ Churchill an King, 6.8.1941 in NAC, MG 26 J 1, Vol. 309, C-261173f. Vgl. Mansergh 1958-II, 118; Granatstein 1994b, 122. Eine Liste der Teilnehmer an der Atlantik-Konferenz ist in Wilson ²1991, 309f.

³⁸ Ein Pressesprecher Kings bezweifelte noch am selben Abend, dass Churchill zu einer Atlantik-Konferenz mit Roosevelt und Hopkins fliegen würde. King selbst habe keine Pläne, Ottawa zu verlassen, obwohl gegenteilige Gerüchte kursierten. Siehe "Mr. King Is Not Planning Any Immediate Trip" und "Churchill - F.D.R. Parley Plans Not Known to Mr. King" in *OTTAWA MORNING CITIZEN*, 6.8.1941, 7.8. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 200, File 2, VII. "Ottawa Doubts That Churchill Is Meeting FDR" in *GLOBE AND MAIL*, 6.8. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 225, File 2.

Konferenz mitteilte und King mit "amazement" feststellen musste, dass zivile und militärische Top-Beamte mit von der Partie sein würden:

"Spoke of the peril, through submarines known to be operating within a 150 miles off Newfoundland, and the dangers in other respects. Malcolm [MacDonald] agreed that the Germans no doubt already knew of what was taking place. ... Personally, I feel that it is taking a gambler's risk, with large stakes, appalling losses, ..., should some disaster overtake the gamble. To me, it is the apotheosis [sic, apotheosis?] of the craze for publicity and show. ... Neither the Prime Minister ... nor the President ... should leave their respective countries at this time".

King rief MacDonald am 7. August an und beklagte sich über Kanadas Ausschluss von dieser wichtigen Konferenz. Dieser Ausschluss sei ein weiterer Beweis, dass das Dominion von Großbritannien nicht genügend Anerkennung seines unabhängigen Status erfuhr und sich folglich international stärker als bisher als eigenständige Nation behaupten müsse. Die Nicht-Einladung schade zudem Kings für die Öffentlichkeit gehegtem Image als führender Staatsmann an der Seite Churchills und Roosevelts. Konservative Presse und parlamentarische Opposition würden diese Demütigung schamlos ausnutzen. Trotz all dem sah King, dass jeder Protest gegen Kanadas Ausschluss erfolglos bleiben würde. Selbst wenn Großbritannien eine Teilnahme der Dominien zu arrangieren versucht hätte, wären die Amerikaner mit ihrer Abneigung gegen Kolonialismus und das Empire dagegen gewesen. Was King zumindest gewollt hätte, wäre eine Vorabkonsultation gewesen. Wenn das Dominion durch Großbritannien vertreten sein würde, wäre dies als Eingeständnis politischer Abhängigkeit vom Mutterland der kanadischen Eigenständigkeit abträglich gewesen. Aus diesen Gründen entschied sich King für ein Zurückstecken der Ansprüche des Dominion.³⁹ Dem Vorschlag einer Commonwealth-Beteiligung an kriegswichtigen Entscheidungen der Großmächte wurde immer wieder mit dem Argument begegnet, dass dann die Amerikaner ihre lateinamerikanischen Freunde ebenfalls dabei haben wollen würden. Solche Argumente tauchten auf im Zusammenhang mit den *Combined Boards* und der UNRRA 1942/43, sowie bei der Frage separater Mitgliedschaften der einzelnen Sowjetrepubliken in der *United Nations War Crimes Commission* (UNWCC) 1944 und in einer neuen Weltorganisation 1944/45. Kings einlenkende Überlegungen zeigten, dass nicht nur die beiden Großmächte, sondern auch die Kanadier selbst in Klientelstaatenkategorien⁴⁰ dachten.

Die Australier wurden nicht von denselben Bedenken über den Ausschluss von der Atlantik-Konferenz oder die fehlende Vorabkonsultation geplagt. Premierminister Menzies gratulierte Churchill am 8. August: "Delighted to know that this meeting between yourself and Roosevelt is taking place". In demselben Telegramm sprach Menzies an, was Australien an diesem Treffen und später am meisten beschäftigen würde, seine Sorge um die amerikanisch-britische Politik im Fernen Osten. Zur Atlantik

³⁹ Telg. 1229, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 14.8.1941 in PRO, DO 35/999, File WC 8/4A. Vgl. Granatstein 1994b, 122f.

⁴⁰ McCanns Arbeit untersuchte ein solches Klientelstaatenverhältnis am Beispiel der amerikanisch-brasilianischen Beziehungen. Die Brasilianer hatten Verhandlungen für eine informelle Allianz initiiert, aber die USA nahmen bis 1940 eine "passive Rolle" ein. Danach geriet Brasilien dann in eine unvorhergesehene "wirtschaftliche, politische und militärische Abhängigkeit" der USA. Nach Haglund begannen sich die Amerikaner zwischen 1936 und 1940 zunehmend darum zu sorgen, ob die lateinamerikanischen Republiken den Unterwanderungsversuchen der Nazis standhalten könnten. Eine unsichere Hemisphäre bedeutete eine Verletzlichkeit der USA, was die Amerikaner schließlich dazu brachte, engere Beziehungen zu Lateinamerika zu knüpfen. Siehe F. D. McCann jr.: *The Brazilian-American Alliance, 1937 - 1945*. Princeton, NJ 1973, 5-10, 5, 10; D. G. Haglund: *Latin America and the Transformation of U.S. Strategic Thought, 1936 - 1940*. Albuquerque 1984, 34, 209, 219-22.

Charta machte sich Canberra offensichtlich hauptsächlich über deren Implikationen für die imperialen Vorzugszölle Gedanken.⁴¹

Am 8. August berichtete Verteidigungsminister James L. Ralston King, dass empfangene Nachrichten das atlantische Treffen in der Nähe Neufundlands bestätigten und um ein Willkommen von Churchills Entourage vor der Küste baten.⁴² Vier Tage später, am 12. August, wurde King vom britischen Hochkommissar weiter über das Atlantik-Treffen informiert. Unter anderem war dabei nun erstmals die Rede von einer gemeinsamen Erklärung über "broad principles ... in [the] political and economic sphere". Entschuldigend, aber ohne Reue wurde Ottawa aus London mitgeteilt: "We should of course have wished to consult the Dominion Governments before settling the terms of proposed declaration but extreme urgency of situation has unfortunately not allowed of [sic] this". Doch gerade das Fehlen jeglicher Vorabkonsultation ärgerte den Premierminister besonders.⁴³ Grant Dexter schrieb an Dafoe, King sei "schockiert" über den Ausschluss von der Atlantik-Konferenz, was ihm sein Freund im Büro des Premierministers, Jack W. Pickersgill, mitgeteilt hatte.⁴⁴ Malcolm MacDonald telegraphierte nach London, dass King zwar ob Kanadas Ausschlusses verletzt sei, aber Verständnis habe für die Lage Großbritanniens im Hinblick auf die Nicht-Beachtung der anderen Dominien. King würde keine weiteren "Schwierigkeiten" machen. King bekam einen Anruf von Lord Beaverbrook (Max Aitken; Kanadier, Zeitungsmagnat und wichtiges Mitglied des britischen Kriegskabinetts), der ihm weitere Informationen zu dem Atlantik-Treffen gab. Beaverbrook berichtete anschließend nach London, King habe sich nur "milde" über den Ausschluss von dem Atlantik-Treffen beklagt. Als King MacDonald von Beaverbrooks kurzer Konferenzteilnahme erzählte, musste der Hochkommissar gestehen, dass ihn seine Regierung darüber nicht auf dem Laufenden gehalten hatte.⁴⁵

Die Briten schickten den endgültigen Text der Atlantik Charta noch am 13. August. In einem Memorandum an King bezweifelte der neue Staatssekretär im Außenministerium, Norman A. Robertson, dass die Erklärung irgendetwas Neues oder Spektakuläres enthalte. Wie Churchill und Cadogan sorgte Robertson sich um den Erhalt des Ottawa-Systems, das in Paragraph 4 angegriffen zu sein schien.

⁴¹ Telg., R. G. Menzies an Churchill, 8.8.1941; vgl. Telg. 2, S. M. Bruce an R. G. Menzies, 13.8. in Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 5: July 1941 - June 1942. Hg: W. J. Hudson/H. W. J. Stokes/M. Browne/J. North/A. Robinson. 1982, 63, 73f.

⁴² Zu den vorhergehenden Abschnitten und Kings Haltung vor der Atlantik-Konferenz siehe seine täglichen Tagebucheinträge zwischen dem 5.8.1941 und dem 8.8.1941, 670f., 675, 678f., 680f. und 683f. in NAC, MG 26 J 13. Die U.S.S. *Augusta* war von Leutnant Jim Nutt (*Royal Canadian Air Force*; RCAF) im Atlantik gesichtet worden, der sie vor einer Rückfrage an seine Vorgesetzten für ein deutsches Schlachtschiff gehalten hatte. Siehe Granatstein 1994b, 115.

⁴³ Telg. Z.257, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa (für den kanadischen Premierminister), 12.8.1941 in NAC, MG 26 J 1, Vol. 316, 268532f. Kings Tagebucheintrag, 12.8., 698 in NAC, MG 26 J 13: "I pointed out to Malcolm [MacDonald] that here again Canada was being ignored". Wilson ²1991, 177ff.

⁴⁴ Memorandum, Dexter an Dafoe, 16.9.1941 in QUA, Dexter Papiere, Vol. 2, File 20. King war sich bewusst, dass Pickersgill Journalisten mit vertraulichen Informationen versorgte. Siehe Kings Tagebucheintrag, 5.2.1944, 110 in NAC, MG 26 J 13. Dexters journalistische Arbeit wurde von Zeitgenossen neidlos anerkannt. Carolyn Cox schrieb bewundernd über seine "almost unique position as a political writer in Canada". Siehe C. Cox: "News Makes the Newspaper Man" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 15, (1942/43), 19.12.1942, 2.

⁴⁵ Kings Tagebucheintrag, 13.8.1941, 701ff. in NAC, MG 26 J 13. Telg. 1223, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 13.8.; Telg. 3803, Beaverbrook an Außenministerium in London/Churchill, 14.8. in PRO, DO 36/999, File WC 8/4A. Vgl. Wilson ²1991, 277f.

London hatte solche Ängste in dem Telegramm an MacDonald und King jedoch zerstreut: "[C]are is being taken to safeguard United Kingdom obligations at Ottawa Conference and so as not to prejudice future of Imperial Preference". Diese Versicherungen schwächten Robertsons Ängste ab, so dass er zu folgender Abschlussbewertung der Atlantik Charta kam:

"It is clearly well worth while at this particular juncture having an authoritative restatement of the general principles of international relations which will have to govern any tolerable post-war world. As a statement of peace aims and war propaganda it is ... a pretty good document".⁴⁶

King unterrichtete den Kriegsausschuss über die letzten Entwicklungen zu dem Atlantik-Treffen, den Text der Charta und Roosevelts Andeutungen im April. Der Premierminister fand es "seltsam", dass Kanada weder eingeladen noch konsultiert worden war. King versicherte seinen Kollegen, dass er sich bei MacDonald über die Behandlung Kanadas beschwert hatte. Die Minister entschieden schließlich, dass von der Nicht-Beachtung Kanadas durch die Bekanntgabe von Kings baldigem Flug nach Großbritannien abgelenkt werden sollte.⁴⁷

Dass das Außenministerium hauptsächlich den wirtschaftlichen Aspekten der Charta Beachtung schenkte, und nicht Paragraph 8 über ein Weltsicherheitssystem, ist wenig erstaunlich. Diese Beobachtung trifft auch für das kanadische Unterhaus⁴⁸ und die Presse zu (s. u.). Artikel 4 beschäftigte aber nicht nur die kanadische Öffentlichkeit oder Staatssekretär Robertson⁴⁹, sondern auch Churchill und Roosevelt. Nach seinem Besuch in Großbritannien fasste King Churchills Position für seine Kabinettskollegen so zusammen: "The reservation in the Eight Point Declaration with regard to 'existing commitments' had been inserted by Mr. Churchill as the leader of a protectionist Conservative party; his private views, however, inclined towards freedom of trade". Der kanadische Premierminister, selbst ein

⁴⁶ Telg. Z.259, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa (für den kanadischen Premierminister), 13.8.1941 in NAC, MG 26 J 1, Vol. 316, C-268539ff. Memorandum, N. A. Robertson an King, 14.8. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 348, C-240194. Vgl. Woodward 1971-II, 200f.; Granatstein 1994b, 124. Zur Ottawa-Konferenz von 1932 siehe J. Dedial: Kanada und die Ottawakonferenz 1932. Diss. Zürich 1975; I. M. Drummond: Imperial Economic Policy, 1917 - 1939. Studies in Expansion and Protection. London 1974, Kap. 6. Zu den 1938er Abkommen im "nordatlantischen Dreieck", die bereits eine Abkehr von den Ottawa-Übereinkünften darstellten, siehe I. M. Drummond/G. N. Hillmer: Negotiating Freer Trade. The United States, the United Kingdom, Canada, and the Trade Agreements of 1938. Waterloo, ON 1989.

⁴⁷ Protokoll der 103. CWC-Sitzung, 13.8.1941, 2ff. in NAC, RG 2, Vol. 5671. Kings Tagebucheintrag, 13.8., 701ff. in NAC, MG 26 J 13. King war anfangs gegen die Idee einer Konferenz der Dominion-Premierminister gewesen: "Such a meeting would be fairly spectacular and would involve risks wholly unnecessary and most undesirable at the present time". Siehe *ibid.*, Eintrag für 12.6.1941, 478.

⁴⁸ Unterhauserklärungen von A. W. Roebuck (L; Trinity) und G. J. McIlraith (L; Ottawa West), 5.3.1942 in CHCD 1942-II, 1054f., 1065f.; sowie Erklärung im Unterhaus von Ross, 1.7.1942 in Canada. House of Commons Debates. 1942. Bd. IV. Ottawa 1942, 3850. Der konservative Fraktionsführer R. B. Hanson behauptete, dass - obwohl die Atlantik Charta in vieler Hinsicht weiter als Wilsons "14 Punkte" ginge - doch jedermann seine persönliche Interpretation habe, was ihre politische Wirkung deutlich abwerte. Siehe Hansons Unterhauserklärung, 4.11.1941 in Canada. House of Commons Debates. 1941. Bd. IV. Ottawa 1941, 4069. Insgesamt wurde die Atlantik Charta 1941 und 1942 kaum im Parlament erwähnt.

⁴⁹ Kurz nach der Atlantik-Konferenz hielt der amerikanische Gesandte in Ottawa, Jay P. Moffat, in seinem Tagebuch ein Gespräch fest, in dem Robertson seine Ängste über einen "amerikanischen Anschlag auf das System der Vorzugszölle" ungewöhnlich deutlich ausdrückte: "To suggest that Britain give up all forms of discrimination against the United States was in effect penalizing the Dominions, upsetting their economies and facing Canada with a squeeze play. ... The worst thing possible for Canada would be a cutthroat competition between two self-sufficient economies, British and American. Canada could not afford to join either one of them, and she was not strong enough to play that game independently". Auszug aus Moffats Tagebucheintrag, 28.10.1941 in N. H. Hooker (Hg): The Moffat Papers. Selections from the Diplomatic Journals of Jay Pierrepont Moffat, 1919 - 1943. Cambridge, MA 1956, 355f. Vgl. Kings Gedanken zu diesem Thema in Auszug aus Moffats Tagebucheintrag, 9.1.1942 in *ibid.*, 372ff., 374.

moderater Freihändler, telefonierte am 17. August mit Roosevelt, wobei der Präsident über die Atlantik-Konferenz berichtete:

"Winston [Churchill] went up in the air when it was suggested that there should be no restriction on freedom of trade, that it would mean interference with the Ottawa Agreements. I said there was a lot about the Ottawa agreements that I did not take any stock in. ... He [Roosevelt] added something about Winston being very emphatic about the matter".⁵⁰

Die Pressereaktionen zur Atlantik Charta in den USA und in Großbritannien waren teils positiv, teils kritisch. Ein Wochenüberblick des *Foreign Office* beobachtete am 21. August:

"Its reception in the United States was overwhelmingly enthusiastic, only the out-and-out isolationist papers and commentators subjecting it to serious criticism. ... Few American writers ... attempted to disguise their assumption that the drafting of the joint declaration came from the American side, and they tended to give President Roosevelt both the credit and the responsibility for it".

Wie der nächste Überblick allerdings bemerkte, war die Öffentlichkeit bald nicht mehr so "uniformly enthusiastic" wie am Anfang. Stimmen aus dem Lager der "Isolationisten" bekamen zunehmend Aufwind und kritisierten, dass ohne Zustimmung des Kongresses eine Allianz eingegangen worden sei, dass womöglich Geheimabkommen existierten und dass die amerikanische Presse im Gegensatz zur britischen Presse von diesem Treffen ausgeschlossen worden sei. In Nazideutschland wurde der Presse befohlen, die Bedeutung der Charta als "phrasenhafte Erklärung" herunterzuspielen.⁵¹

Auf der kanadischen Seite überspielte der Premierminister in einer Pressemitteilung am 14. August seine Frustration und äußerte sich zufrieden über die Atlantik-Konferenz. "[King] laid particular emphasis on those portions of the joint statement which dealt with the extension to all nations of the principles of close collaboration in the economic field".⁵² Die Tagespresse zeigte großes Interesse an der Atlantik Charta. Die meisten Kommentare dachten allerdings nicht weiter über eine Nachkriegsordnung oder die eigene Position dazu nach. Artikel wie in SATURDAY NIGHT unterstrichen die Bedeutung der Charta für die neutralen USA und applaudierten Roosevelts "Größe". LE DROIT (wie die WINNIPEG FREE PRESS und der GLOBE AND MAIL, alle am 16. August) begrüßte das zunehmende Engagement

⁵⁰ Protokoll der 107. CWC-Sitzung, 10.9.1941, 3f. in NAC, RG 2, Vol. 5671. Kings Tagebucheinträge, 17.8.1941, 714 (Zitat); 22.8., 741 in NAC, MG 26 J 13. Auf seinem England-Besuch wurde King auf Sitzungen des britischen Kriegskabinetts über die Atlantik Charta und das geplante zweite Inter-Alliierte Treffen informiert. Siehe WM (41) 85th, 21.8.; WM (41) 86th, 25.8.; WP (41) 202: "Joint Anglo-American Declaration of Principles", Churchill an Kriegskabinetts, 20.8. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 428, File "United Kingdom. War Cabinet, August - September 1941", I und II.

⁵¹ FO, Political Intelligence Department: Weekly Political Intelligence Summary No. 98 (August 21, 1941) [W 10266/53/50], 19 und No. 99 (August 28, 1941) [105446/53/50], 17 in NAC, RG 25, Reihe E 7f: FO, *Weekly Political Intelligence Summaries, 1939 - 1945*, Vol. 2511. Woodward 1971-II, 203f.; M. L. G. Balfour: *Propaganda in War, 1939 - 1945: Organisations, Policies and Publics in Britain and Germany*. London/Boston/Henley 1979, 231ff.; Wilson ²1991, 191ff., 199ff. Nach der Atlantik-Konferenz beschwerten sich amerikanische Journalisten über den Ausschluss der eigenen Presse, wohingegen Churchill von britischen Journalisten im Dienste des Informationsministeriums begleitet wurde, wofür sich der Präsident entschuldigte. Siehe Roosevelts Pressekonferenz 761, 16.8. in Roosevelt 1972-IX, Vol. 18, 82f.

⁵² Kings Presseerklärung, 14.8.1941 in NAC, MG 26 J 6, Vol. 200, File 2, VII. Vgl. LE DROIT, 14.8.1941, 1f.; B. T. Richardson: "Prime Minister Announces Stand: Canada Put Firmly At Britain's Side" in WINNIPEG FREE PRESS, 14.8., 1, 12; B. A. Farquharson: "Mr. King Lauds Declaration Made at Sea" in GLOBE AND MAIL, 15.8., 13. Vgl. "U.S. - U.K. Link Intensified, Declares King" in MONTREAL DAILY STAR, 14.8. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 225, File 2. Richardson wies auf Berichte eine Woche vor der Atlantik-Konferenz hin, nach denen King zu verstehen gegeben habe, er sei über dieses Treffen nicht informiert worden. Die *Press Gallery* in Ottawa erhielt die Atlantik Charta erst 20 Minuten vor ihrer Veröffentlichung in London. Siehe J. B. Slack: *The External Policy of the Right Honourable W. L. Mackenzie King. A Dissertation on the Development of Canadian Foreign Policy, 1919 - 1944*. Magisterarbeit Queen's University, Kingston 1946, 134.

der USA auf Seiten der Alliierten. Die WINNIPEG FREE PRESS und der OTTAWA EVENING CITIZEN wiesen auf die historischen Ursprünge der Charta im Denken des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson und des südafrikanischen Premierministers Jan Smuts unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg hin. Beide Zeitungen lobten die neue Doktrin des "freedom from want and fear" und den Propagandawert der Charta. Die VANCOUVER PROVINCE sah in der Charta "an application to the international sphere of President Roosevelt's 'Four Freedoms'". (Dieser Kommentator hatte die Charta allerdings nicht genau gelesen, in der die "Religionsfreiheit" als einzige der "Vier Freiheiten" nicht erwähnt wurde). Die MONTREAL GAZETTE, der GLOBE AND MAIL, die HALIFAX CHRONICLE und Lionel Roy (Professor an der *Université Laval*) in *Canada français* waren der Ansicht, dass die Charta im historischen Vergleich mit 1918/19 besser abschneide, da sie realistischer sei. Für das konservative OTTAWA EVENING JOURNAL und den TORONTO DAILY STAR war die Atlantik Charta der beste Ausdruck der Rechte der Völker in einer Tradition, die bis zur *Magna Charta* zurückreichte. Der MONTREAL STAR betonte die Propagandafunktion der Charta, die besetzten Ländern versprach, "that they will be restored ... to their pre-war status with ... greater security". Etwas skeptischer empfahl LE SOLEIL, den Einfluss der Charta auf die amerikanischen Nachkriegsziele abzuwarten. Die größtenteils positive Aufnahme der Charta wurde von LA PRESSE resümiert: "Il est nécessaire que la paix soit protégée, garantie par une force prête à rétablir l'ordre partout où il risque d'être troublé. Les événements des vingt dernières années ont relevé les insuffisances de l'état de choses établi en 1919".⁵³

Aber es gab auch einige Kritik. Für das Sprachrohr der CCF, das *Canadian Forum*, blieb die Atlantik-Erklärung hinter Wilsons "14 Punkten" zurück: Sie sei nicht konkret genug und schweige sich über das Wichtigste aus, "the kind of international organization that is to carry out any post-war program". Diese Schwächen schrieb das *Canadian Forum* der politischen Unwilligkeit Churchills und Roosevelts zu: "[The Eight Points] mean simply a restoration of the old anarchy of national 'sovereignty', glossed over by some pious phrases about freedom of trade and access to raw materials". Die unabhängige, nationalistische LE DEVOIR zweifelte ebenfalls an, ob der abstrakten Charta ein den "14 Punkten" entsprechender politischer Erfolg beschieden sein würde. Am 16. August kritisierte LE DEVOIR Kanadas Abwesenheit von der Atlantik-Konferenz vor der eigenen Haustür, wohingegen der GLOBE AND MAIL trotz offensichtlicher Enttäuschung Verständnis dafür aufbrachte. Die FINANCIAL POST nahm die kanadische Abwesenheit zur Kenntnis, betonte aber, dass die weltpolitische Rolle des Dominion wegen seiner militärisch-wirtschaftlichen Bedeutung während und nach Beendigung des Krieges noch zunehmen würde. Burton T. Richardson verteidigte die kanadische Position am 22. August

⁵³ Die folgenden Kommentare stammen vom 15. August 1941 (falls nicht anders angezeigt): C. L'Heureux: "La déclaration Roosevelt - Churchill" in LE DROIT, 3; "The Pact of the Atlantic" in GLOBE AND MAIL, 6; "Another 'Brenner Pass'" in HALIFAX CHRONICLE, 8; "A New 'Bill of Rights' for Free Peoples" in MONTREAL DAILY STAR, 14.8., 10; "War Aims of The Free World" in MONTREAL GAZETTE, 8; "The Beginning of a New Era" in MONTREAL GAZETTE, 16.8., 8; "History Turns a Page" in OTTAWA EVENING CITIZEN, 22; "The Eight Points Only a Beginning" in OTTAWA EVENING CITIZEN, 19.8., 20; "Charter of Liberty For the World" in OTTAWA EVENING JOURNAL, 8; "Les entretiens Churchill - Roosevelt" in LA PRESSE, 8; W. Woodside: "The Atlantic Conference and the War" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 50 (1940/41), 23.8.1941, 10; L. S. B. Shapiro: "The Greatness of Roosevelt" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 51 (1940/41), 30.8.1941, 15; "Gages et conditions d'une paix durable" in LE SOLEIL, 14.8., 4; "Magna Charta For a Post-War World" in TORONTO DAILY STAR, 6; "The Roosevelt - Churchill Declaration" in WINNIPEG FREE PRESS, 11; "Of Incalculable Importance" in WINNIPEG FREE PRESS, 16.8., 15; "The Atlantic Conference" in VANCOUVER PROVINCE, 14.8., 4. L. Roy: "La charte de l'Atlantique" in Le Canada français 29-2 (1940/41), 90-103.

gegenüber den Anschuldigungen italienischer Radiosender, das Dominion sei nicht über die Atlantik-Konferenz informiert worden und deshalb unzufrieden. Nach Anerkennung der grundsätzlichen Bedeutung der Charta drängte die VANCOUVER SUN die Regierung darauf, sich lieber auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu konzentrieren, anstatt eine nur unwichtige Rolle bei der Gestaltung der internationalen Nachkriegsordnung zu spielen. In einem späten Kommentar griff P. M. Richards die wirtschaftlichen Paragraphen 4 und 5 der Charta als impraktikabel an.⁵⁴

Für viele Anhänger des Völkerbunds war die Atlantik Charta allerdings ein Licht am Ende des langen Tunnels des Krieges. John W. Dafoe pries die Erklärung als "one of the most momentous events of the war, not because it carries Churchill's signature, but because Roosevelt has put his name to it and thereby has applied the touchstone of reality to an immense structure of make-believe in which vast numbers of Americans have taken refuge". Später verteidigte die WINNIPEG FREE PRESS die Charta gegen Anschuldigungen des Londoner ECONOMIST, der Roosevelt und Churchill für ihre Unbestimmtheit über den politischen Rahmen eines "wider and permanent system of general security" angegriffen hatte. Für den ECONOMIST war die politische Vagheit umso unverständlicher gewesen, als die wirtschaftlich-sozialen Bestimmungen der Charta unerwartet konkret ausgefallen waren. Die WINNIPEG FREE PRESS widersprach dieser Sichtweise und hob hervor, dass der Völkerbund reformiert werden müsse und die nationalen Hoheitsrechte der Mitglieder in einigen Bereichen zugunsten der Weltorganisation beschränkt werden müssten.⁵⁵

Es gab nur wenige nicht-tagespolitische Kommentare zur Atlantik Charta. B. K. Sandwell begrüßte sie begeistert als humanistisches Dokument ersten Ranges, interessierte sich aber wie Presse und Unterhaus mehr für die wirtschaftlich-sozialen Aspekte als für Paragraph 8. Im *Dalhousie Review* lehnte es Philosophieprofessor Herbert L. Stewart ab, genaue Vorhersagen zur künftigen Bedeutung der Charta zu machen, die als "stimulant of high hope" und "proposal to ensure us against a third [World War]" sicher einen gewissen Einfluss auf die Nachkriegsplanung haben würde. Stewart spekulierte, dass die Atlantik-Konferenz ein von Roosevelt einberufenes Nottreffen gewesen war, um die in seiner Rede von den "Vier Freiheiten" geforderte "neue Ordnung" zu konkretisieren.⁵⁶ Weitere Kritik an Kanadas

⁵⁴ "Eight Points Leading Where?" in Canadian Forum 21, Nr. 248 (1941/42), 1.9.1941, 164; "Ce qui résultera des entretiens Roosevelt - Churchill" in LE DEVOIR, 15.8., 1; L. Richer: "Pourquoi M. King n'en était-il pas? L'exclusion de notre premier ministre des entretiens Churchill - Roosevelt nous donne une leçon d'humilité" in LE DEVOIR, 16.8., 1; G. Pelletier: "M. King, rendu en Grande-Bretagne, y passera quelques semaines..." in LE DEVOIR, 20.8., 1; "The Nation's Business: Canada's Larger Role in World Affairs" in FINANCIAL POST 35, 23.8.1941a, 1; "Fruits of the Conference" in GLOBE AND MAIL, 16.8., 6. B. T. Richardson: "Arming the Enemy" in WINNIPEG FREE PRESS [?] in NAC, Burton T. Richardson Papiere (im Folgenden MG 30 D 289), Vol. 28, File 267. "Our Greatest Weapon" in VANCOUVER SUN, 14.8., 4; P. M. Richards: "Equal Access to Raw Materials" in SATURDAY NIGHT 57, Nr. 6 (1941/42), 18.10.1941, 35. Der Kommentar "Silly Talk of 'Slight'" in der VANCOUVER PROVINCE vom 18. August (S. 4) wies Kritik am Ausschluss Kanadas von der Konferenz zurück, denn Churchill und Roosevelt hätten genau gewusst, was die Lage erforderte. Zu den Pressereaktionen in Kanada vgl. die ausführliche zeitgenössische Analyse in RIIA (Hg) 1980-I, RDP 112, 28.11., 205f.; sowie die knappen Bemerkungen in Granatstein 1994b, 123.

⁵⁵ Dafoe an J. Russell, *Harvard University*, 26.8.1941 in NAC, MG 30 D 45, Reihe A, Vol. 13. Kommentar "The Charter and the League" mit begleitendem Abdruck des ECONOMIST-Artikels "The Need for Universal Law" in WINNIPEG FREE PRESS, 16.10.1941, 13. Zur Vagheit und nachträglichen Abschwächung der politischen Verpflichtungen der Atlantik Charta vgl. Kimball 1994, bes. 84-7.

⁵⁶ B. K. Sandwell: "The Atlantic Conference" in Queen's Quarterly (QQ) 48-3 (1941), 295-99. H. L. Stewart: "Current Magazines: 'Have' and 'Have-Not' Powers" in Dalhousie Review 21-4 (1941/42b), 499-507, 500 (Zitat 1), 501, 504f., 506 (Zitat 2). Vgl. die Verurteilung der britischen und amerikanischen Kritiker der Charta in H. L. Stewart (1942/43): "Current Magazines: Organizing the Reactionaries" in Dalhousie Review 22-3, 367-76. Eine Zusammenfassung der anglo-amerikanischen Ansichten zur Charta ohne Bezug auf Kanada wurde von Paul Martin (Parlamentarischer Staatssekretär im Arbeitsministerium) auf einer

Ausschluss von dem Treffen in der Placentia-Bucht kam von MacCormac: "[Canada] has ... found herself an outsider at the historic high-seas conference where President Roosevelt ... and Prime Minister Churchill ... drafted a plan for co-operation during the war and for the kind of peace that should follow it. Canada's fate is being settled by others". Harrison beschrieb die Atlantik-Erklärung als schwammiges Dokument, das "further illumination" benötigte. Nur so könne man die Kolonialvölker und auch die anderen Alliierten wirklich gegen die faschistischen Mächte mobilisieren.⁵⁷ Bis 1943 wurden kaum weitere Urteile über die Atlantik Charta abgegeben, bis sie über die Moskauer Viermächte-Erklärung und deren Versprechen einer neuen Weltorganisation rückwirkend prophetische Bedeutung erlangte. Generell scheint Kanadas Abwesenheit von der Konferenz früher schärfer kritisiert worden zu sein als später. In der Öffentlichkeit geriet die Atlantik Charta schnell in Vergessenheit. Eine CIPO-Meinungsumfrage im Januar 1943 stellte die Frage: "Do you, by any chance, recall who drew up the Atlantic Charter"? Während 59 % der Kanadier die richtige Antwort gaben, erinnerten sich 37 % entweder falsch oder gar nicht. Jeweils 2 % benannten entweder Churchill oder Roosevelt als alleinigen Verfasser. Auf eine Folgefrage nach den genauen Zielen und Inhalten in der Charta konnten 86 % der Befragten überhaupt nichts benennen, und 5 % gaben fälschlicherweise "Religionsfreiheit" an.⁵⁸

Nach der Veröffentlichung der Charta standen die Alliierten und Dominien vor dem Problem, ob und wenn ja wie sie sich gemeinsam hinter deren Ziele stellen sollten. In London diskutierten die Hochkommissare das Problem eines Dominion-Beitritts zur Charta bereits am 20. August. Der Dominionminister erklärte dabei zu einer vorgeschlagenen Beitrittsresolution:

"It was felt here that it would be inappropriate to include the Dominion Governments with the foreign Governments in the resolution. It was generally agreed that the best course would be for the Dominion Governments to make public statements associating themselves with the Declaration before the meeting and for the United Kingdom spokesman to make a general statement to the effect that Dominion Governments had already associated themselves with the Declaration".

Diese Überlegungen flossen in den Entwurf eines Telegramms an die Dominien ein, der auf dem nächsten Treffen mit den Hochkommissaren besprochen wurde und an dem es offensichtlich wenig auszusetzen gab. Die britische Argumentation über die unangebrachte Gleichstellung der Dominien mit den anderen Alliierten war allerdings nicht stichhaltig, denn die Dominien hatten sich bereits in der ersten St. James Palast-Resolution am 12. Juni mit "fremden Regierungen" assoziiert. Am 22. August besprach der Kriegsausschuss des kanadischen Kabinetts den Vorschlag des Dominionministeriums, dass sich die alliierten Regierungen auf einem Treffen am 27. August formal und ausdrücklich mit der Charta

Konferenz des *Canadian Institute on Public Affairs* (CIPA) gegeben. Siehe P. Martin: "The Promise of the Atlantic Charter and the Outlook for Its Fulfillment" in V. Anderson (Hg): *The United Nations. Today and Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 21 to 28, 1943.* Toronto 1943, 19-34; vgl. "The Atlantic Charter: A New Hope for Warring World" in Sonderausgabe der *FINANCIAL POST* 36: *Democracies' United Front: Stocktaking of Our Capacity to Win*, 26.9.1942a, 1-24, 2.

⁵⁷ J. MacCormac: *America and World Mastery. The Future of the United States, Canada, and the British Empire.* New York 1942, 269. W. E. C. Harrison: "The United Nations in War, Victory and Peace" in W. E. C. Harrison/A. N. Reid: *Canada and the United Nations. Report on the 5th [sic, 9th] Annual Conference of the Canadian Institute of International Affairs,* Toronto, May 23 - 24, 1942. Toronto 1942, 1-32, 31f.; Anglin/Harrison et al. (Hg) 1942, 32.

⁵⁸ Dawson 1943, 86f.; Lingard/Trotter 1950, 36f. CIPO-Meinungsumfragen, Januar 1943 in W. Sanders: *Jack and Jacques. A Scientific Approach to the Study of French and Non-French Thought in Canada.* Toronto (Live and Learn Books) 1943, 19f. Zur Entwicklung der Meinungsumfragen siehe G. Gallup: "Reporting Public Opinion in Five Nations" in *POQ* 6-2 (1942/43), 529-36, 433ff.

assoziierten sollten. Die Dominien jedoch sollten sich über ihre Mitgliedschaft im Commonwealth als bereits assoziiert betrachten. Diese bevormundende Haltung stieß in Ottawa auf wenig Gegenliebe. Unterstaatssekretär Pearson fand diese Vorgehensweise "clumsy and not very satisfactory. The alternative, however, - the inclusion of Canada [in the speeches at the projected meeting] ... - would also be unsatisfactory and would undoubtedly cause comment". Deshalb empfahl Pearson dem Kriegsausschuss widerwillig, den britischen Vorschlag anzunehmen. In Abwesenheit des Premierministers, der in Großbritannien weilte, entschied man sich, ihm Pearsons Kommentare zu telegrafieren, um seine endgültige Zustimmung einzuholen.⁵⁹

In London hatte King von Churchill einen Bericht aus erster Hand über die Entstehung der Atlantik Charta erhalten (s. o.) und Verständnis für die Nicht-Einladung Kanadas gezeigt. Hinsichtlich des Beitritts zur Atlantik Charta stimmte Robertson in einem Memorandum an King Pearsons Empfehlungen zu, denn es schien wegen des Zeitdrucks keine andere Möglichkeit zu geben. Robertson riet King, seine Presseerklärung zur Atlantik Charta vom 14. August in die Aufzeichnungen der Parlamentsdebatten als "formal declaration of Canadian policy" einzulesen. Der Premierminister folgte diesem Rat allerdings nicht, sondern bezog sich später im Unterhaus auf die Charta lediglich als Ausdruck der "deepening interdependence of the British commonwealth and the United States".⁶⁰ Schließlich informierte Frederic Hudd in seiner Eigenschaft als geschäftsführender Sekretär des *Canada House* den Dominionminister am 22. September darüber, dass Ottawa sich bereits mit der Charta assoziiert habe und Vertreter zu dem zweiten Inter-Alliierten Treffen schicken werde. "[N]o statement on the part of Canada would appear to be necessary, as the War Committee ... have formally approved of the adherence ... to the principles of the ... Anglo-United States Eight Point Declaration". In Abwesenheit von Massey nahmen Hudd und Ritchie an dem zweiten Treffen im St. James Palast teil.⁶¹

Die sowjetische Teilnahme an dem zweiten Inter-Alliierten Treffen am 24. September war ein wichtiger Erfolg für die britische Allianzdiplomatie. Ritchie berichtete allerdings, das Treffen sei von einer "atmosphere of unreality" gekennzeichnet gewesen, der nur die Erklärung des niederländischen Außenministers, Dr. E. N. Van Kleffens, entgegengewirkt habe. Van Kleffens hatte den britischen Vorbehalt "with due respect for ... existing obligations" in der Charta kritisiert, was der Hauptintention

⁵⁹ Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 20.8.1941 (Zitat), 21.8. in PRO, DO 121/11. WM (41) 85th, 21.8. in PRO, CAB 65/19. Telg. D.511, SSDA an SSEA, 21.8.; Memorandum, Unterstaatsssekretär an CWC, 21.8.; Telg. 1277, geschäftsführender SSEA an Hochkommissar in London/King, 22.8. in NAC, RG 25, Vol. 2942, DEA/3014-40. Vgl. Protokoll der 104. CWC-Sitzung, 22.8., 2 in NAC, RG 2, Vol. 5671.

⁶⁰ Kings Tagebucheintrag, 22.8.1941, 741 in NAC, MG 26 J 13. Memorandum, N. A. Robertson an King, 25.8. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 357, C-246466f. Erklärung Kings im Unterhaus, 3.11. in CHCD 1941-IV, 4056f. In dieser Rede sprach sich King auch unzweideutig für die "Unteilbarkeit des Friedens" aus: "We can no longer afford to think of our own freedom and the freedom of others as two things ... apart from one another".

⁶¹ Hudd an SSDA, 22.9.1941 in NAC, RG 25, Vol. 2942, DEA/3014-40. Telg. 1460, SSEA an Hochkommissar in London, 20.9. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-F-40. Die Hochkommissare kamen überein, keine Erklärungen zum Beitritt zur Atlantik Charta abzugeben, da die Dominien sich bereits mit ihr assoziiert hätten. Siehe A. Snelling (Dominionministerium) an Roger M. Makins (Außenministerium), 22.9. in PRO, DO 35/1014, File WR 103/1. Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 22.9. in PRO, DO 121/11. Die Rio de Janeiro-Konferenz (15. - 28. Januar 1942) der PAU verabschiedete eine Resolution, welche die Übereinstimmung aller Mitglieder mit den Prinzipien der Atlantik Charta festhielt. Diese Resolution stellte einen wichtigen Teil des schrittweisen Beitritts der meisten lateinamerikanischen Republiken zur Erklärung und Allianz der Vereinten Nationen (s. u.) dar, was sich bis zur San Francisco-Konferenz hinziehen sollte. Siehe Resolution XXXV der Schlussakte der Rio de Janeiro-Konferenz in DSB 6, Nr. 137 (1942), 117-40, 139. Vgl. Russell/Muther 1958, 58.

von Artikel 4 entgegenzulaufen schien. Der niederländische Außenminister sagte voraus, dass - wenn das Prinzip des Abbaus von Handelsschranken nicht ohne Vorbehalte in die Tat umgesetzt würde - die Nachkriegsordnung ebenso instabil wie die Zwischenkriegsordnung sein würde. Ritchies abschließender Kommentar zu diesem Treffen bestätigte erneut den oben beobachteten Trend, dass Zeitgenossen hauptsächlich an den wirtschaftlich-sozialen Implikationen der Atlantik Charta interessiert waren: "It is obviously desirable that public opinion in this country, and particularly in Government circles, should concern itself now with the problems which will arise if any far-reaching effect is to be given to point 4 of the British-American Declaration". Ritchies Tagebuchkommentare waren weitaus offener: "[P]ious speeches in English and French from case-hard exiled continental politicians who abjure all aggression, talk of the rights of man and the territorial integrity and self-determination of nations. At least, Hitler uses a new vocabulary and not this Genevese jargon". Die Öffentlichkeit wurde über dieses Treffen kaum informiert. Berichte und *Canadian Press* (CP)-Meldungen ignorierten die besondere Position der Dominien, deren fehlende Stellungnahmen und Abwesenheit von der Beitrittsresolution.⁶²

Die Atlantik Charta führte am 30. November 1942 noch zu einem Notenwechsel über ihre wirtschaftlichen Implikationen zwischen dem amerikanischen Außenministerium und der kanadischen Gesandtschaft in Washington, der am darauf folgenden Tag veröffentlicht wurde. Ausgehend von der Hyde Park-Erklärung verpflichteten sich beide Parteien zu einer "elimination of all forms of discriminatory treatment in international commerce, and to the reduction of tariffs and other trade barriers; and ... to the attainment of all the economic objectives set forth in the Joint Declaration made on August 14, 1941". Dies war praktisch eine Wiederholung von Artikel VII der amerikanischen Leih- und Pachtabkommen, wie Lingard und Trotter treffend bemerkten, und legte Kanada nach dem 1938er Abkommen mit den USA in einer weiteren Abkehr von den Ottawa-Abkommen auf das Prinzip eines unbehinderteren Nachkriegshandels fest. Der anglophile *GLOBE AND MAIL* kritisierte am 3. Dezember, dass Kanada sich nicht bemüht habe, das Commonwealth mit in diesen Notenwechsel einzubeziehen. Dies war eine ungerechtfertigte Kritik, da Großbritannien nicht nur die Atlantik Charta mitformuliert hatte, sondern außerdem selbst direkt am Leih- und Pachtsystem beteiligt war.⁶³ Das *State Department* hatte Kanada bereits Mitte 1942 zu Diskussionen mit den Briten über ein Weltwirtschafts- und -währungssystem sowie die Umsetzung von Artikel VII der Leih- und Pachtabkommen eingeladen. Die zu erwartenden kanadischen Befürchtungen über eine Beeinträchtigung des Ottawa-Systems waren

⁶² Ritchie, London, an N. A. Robertson, 13.11.1941 in NAC, RG 25, Reihe B11: *Canada House Files, A Registry* (im Folgenden CH), Vol. 2109, File AR 405/6. Ritchie 1974, 117. Great Britain. Secretary of State for Foreign Affairs: Inter-Allied Meeting Held in London At St. James's Palace on September 24, 1941. Report of Proceedings. Miscellaneous No. 3 (1941). London (Cmd. 6315) 1941b, 1-17. WM (41) 96th, 24.9. in PRO, CAB 65/19. Zu britischen Interpretationen siehe H. D. Hall: "The British Commonwealth of Nations in War and Peace" in W. Y. Elliott/H. D. Hall (Hg) *The British Commonwealth at War*. New York 1943, 10-80, 46f.; Woodward 1971-II, 208ff. Dieses Treffen verabschiedete ebenso eine Resolution über die Nachkriegsversorgung Europas mit Nahrungsmitteln und den Wiederaufbau (Kap. 4). Es gab nur wenige Ausnahmen von der allgemeinen Interesselosigkeit der kanadischen Presse. Die Kommentare am 25. September 1941 im *TORONTO DAILY STAR* ("International Co-operation Again", S. 6) und in der *VANCOUVER PROVINCE* ("Mankind's New Charter", S. 4) erinnerten ihre Leser daran, dass die Atlantik Charta jetzt ein offizielles Kriegszieldokument geworden war. Der *MONTREAL DAILY STAR* war in seinem Kommentar "Post-War Thinking" vom 27. September (S. 8) unzufrieden mit der ausschließlichen Konzentration auf den militärischen Sieg und rief dazu auf, die Probleme der Nachkriegswelt zu studieren. Einen guten Eindruck der Berichterstattung über dieses Treffen geben R. B. Post: "Nine Nations Back Charter of Atlantic" in *GLOBE AND MAIL*, 25.9., 1f.; sowie "Allies Endorse Anglo-U.S. Declaration, Russia Agrees with Rest on Common Policy" in *OTTAWA CITIZEN*, 24.9., 1, 12.

⁶³ Lingard/Trotter 1950, 221. "Why Only Mutual?" in *GLOBE AND MAIL*, 3.12.1942, 6.

dem amerikanischen Gesandten Moffat gegenüber von den Staatssekretären William C. Clark (Finanzministerium) und Dana L. Wilgress (Handelsministerium) am 1. Oktober 1942 geäußert worden. Der Kriegsausschuss des Kabinetts hatte dem Notenwechsel am 28. Oktober unter dem Vorbehalt zugestimmt, dass eine ausdrückliche Bezugnahme auf das Leih- und Pachtgesetz aus dem amerikanischen Entwurf gestrichen würde. Denn Kanada sollte keine internationalen Verpflichtungen eingehen, ohne angemessene Gegenkonzessionen zu erhalten, die anderen Nationen für ihre Akzeptanz von Artikel VII zugestanden worden waren.⁶⁴ Bereits zehn Tage nach seiner Veröffentlichung wurde der Notenwechsel in einer Rede des Justizministers Louis St. Laurent vor liberalen Parteiangehörigen in London, Ontario, gepriesen als Anerkennung von "similar interests in post-war economic policies". Man darf der zeitgenössischen Rhetorik über die multilaterale liberale Handelspolitik jedoch nicht unbesehen Glauben schenken. Neben multilateralem Handel vertraute Kanada weiterhin auf die Ottawa-Abkommen und bilaterale Handelsabkommen.⁶⁵

2.3.: Die Erklärung der Vereinten Nationen

Bald nach dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten am 7. Dezember trafen sich Roosevelt und Churchill erneut auf der *Arcadia*-Konferenz in Washington zwischen dem 22. Dezember 1941 und dem 14. Januar 1942, um mit ihren zivilen und militärischen Stabsmitgliedern Kommando-, Nachschub- und andere Fragen der neuen Allianz zu diskutieren. Aus dieser Konferenz gingen die ersten anglo-amerikanischen *Combined Boards* (Kap. 3), die *Combined Chiefs-of-Staff* sowie die Erklärung der Vereinten Nationen hervor. Nach der Atlantik Charta war die Erklärung der Vereinten Nationen der nächste Schritt zu einer neuen Weltordnung. Die Erklärung verpflichtete die Alliierten auf die Ziele der Atlantik Charta und knüpfte über die Bezeichnung "Vereinte Nationen" ein gemeinsames Band in der neuen Allianz. Die Gründung der Vereinten Nationen half dabei auch, die Aufmerksamkeit der amerikanischen Öffentlichkeit, die bilaterale Verbindungen besonders mit Großbritannien traditionell ablehnte, von den neuen, dualen *Combined Boards* auf die "Große Allianz" umzulenken.⁶⁶

⁶⁴ Zu diesem Abschnitt insgesamt siehe Berles Gesprächsmemorandum, 28.7.1942 in FRUS 1942-I, 193f., vgl. 591. Dep. 2872, Pearson an SSEA, 1.12.1942, mit beiliegender Note, C. Hull/amerikanisches Außenministerium an L. McCarthy/kanadische Gesandtschaft; Note 760, McCarthy an Hull, beide 30.11.; Fernschreiben (Ferns.) WA-3681, Gesandter in Washington an SSEA, 1.12. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 327, C-279000-6. Moffats Tagebucheintrag, 1.10. in Hooker (Hg) 1956, 384-7. Memorandum, N. A. Robertson an King, 19.10. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 269, C-184584. Protokoll der 201. CWC-Sitzung, 28.10., 3 in NAC, RG 2, Vol. 5677. Kanadisch-amerikanischer Notenwechsel, 30.11. mit begleitender Presseerklärung, 2.12. in DSB 7, Nr. 180 (1942), 977ff. Weitere Dokumente zu diesem Notenwechsel sind in NAC, RG 25, Vol. 2870, DEA/1843-J-40. Vgl. insgesamt T. E. Scott: *Canada's Position and Participation in the Early Development of the International Monetary Fund, 1940 - 1943*. Magisterarbeit Lakehead University, Thunder Bay 1985, 100-4.

⁶⁵ Rede St. Laurents, 10.12.1942 in NAC, Louis St. Laurent Papiere (im Folgenden MG 26 L), Vol. 250. Vgl. Kings Ansprache vor den *Pilgrims of the United States* in New York, 2.12. in Holborn (Hg) 1943-I, 311-5, 311ff. Bothwell und English zeigten die Grenzen der zeitgenössischen Multilateralismus-Rhetorik auf: "[B]etween 1942 and 1947, the Canadian government pursued at least three policies: the protection of the British preference, bilateral trade, and multilateralism". Siehe R. S. Bothwell/J. R. English: "Canadian Trade Policy in the Age of American Dominance and British Decline, 1943 - 1947" in *Canadian Review of American Studies* (CRAS) 8-1 (1977), 52-65, 63. Vgl. E. Keenes: "The Myth of Multilateralism: Exception, Exemption and Bilateralism in Canadian International Economic Relations" in *IJ* 50-4 (1995), 755-78.

⁶⁶ G. Smith: *American Diplomacy During the Second World War, 1941 - 1945*. New York/London/Sydney 1965, 21f.; H. D. Hall: *North American Supply*. London (History of the Second World War. United Kingdom Civil Series. Hg: W. J. Hancock. War Production Series. Hg: M. M. Postan) 1955, 346.

Über die Herkunft des Begriffes *United Nations* berichtete Churchill in seinen Memoiren die traditionelle Version, dass Roosevelt ihm diesen Ausdruck am Morgen des 1. Januars 1942 vorgeschlagen hatte. Der britische Premierminister, der dabei war, ein Bad zu nehmen, wies den Präsidenten sogleich auf Lord Byrons *Childe Harold's Pilgrimage*⁶⁷ für eine erste Verwendung dieses Begriffs hin. Zwei Jahre vor der Veröffentlichung von Churchills Memoiren hatte Hull diese Episode fälschlicherweise auf den 31. Dezember 1941 datiert, an dem der britische Premierminister auf einem Besuch in Ottawa weilte. Churchills Biograph Martin Gilbert gab in einer Fußnote einen neuen Hinweis auf die Herkunft des Begriffs, ohne seine Quelle preiszugeben: "[T]he Allied and Associated Powers had first been called 'the United Nations' at the St James's Palace meeting in London in June 1941". Die nur äußerst sparsam mit Fußnoten versehene Standarddarstellung zur Geschichte der Vereinten Nationen von Luard schweigt sich über den Begriffshintergrund leider aus.⁶⁸

Die Ursprünge der Erklärung der Vereinten Nationen lagen in zwei Entwürfen des amerikanischen Diplomaten Maxwell M. Hamilton. Am 13. Dezember 1941 wurde Hamilton von Hull beauftragt, einen Entwurf zu erstellen für eine "declaration to be made by the nations fighting the Axis, which would bind them together until victory and would commit them to the basic principle that we upheld". Es ging somit um die Form der neuen Allianz. Eine Arbeitsgruppe Hulls begutachtete am 14. Dezember zwei Erklärungsentwürfe Hamiltons. Eine erste Erklärung sollte von allen Alliierten außer der Sowjetunion, die Japan nicht den Krieg erklärt hatte, und eine zweite nur von Moskau unterzeichnet werden. Eine Isolierung der Sowjetunion von den Alliierten wurde jedoch als politisch ungeschickt verworfen. Hamilton und Herbert Feis, ein Wirtschaftsberater des Außenministeriums, verfassten daraufhin einen ersten integrierten Entwurf, der die Grundlage für die Erklärung der Vereinten Nationen werden sollte. Dieser Entwurf listete die Signatarmächte in noch konfuser Ordnung auf, bekräftigte die Prinzipien der Atlantik Charta (Präambel), die Entschlossenheit zur uneingeschränkten Kriegführung (Para. 1), "[the] full co-ordination of military effort and resources" (Para. 2) sowie den Willen, keinen Separatfrieden zu schließen (Para. 3). Schließlich wurden neutrale Regierungen aufgefordert, der Erklärung beizutreten. Eine solche Erklärung würde die Fehler des Ersten Weltkriegs, in dem es keine gemeinsamen Kriegsziele, nur die lose Verbindung der "Allied and Associated Powers" gegeben hatte, vermeiden.⁶⁹

⁶⁷ *Childe Harold* war offensichtlich eines der Lieblingsgedichte Churchills, aus dem er immer wieder zitierte. Siehe Earl of Birkenhead: *Halifax. The Life of Lord Halifax*. London 1965, 559.

⁶⁸ Zu diesem Abschnitt vgl. Churchill ⁴1966-III, 605; Hull 1948-II, 1124; Sherwood ²1950, 453; Russell/Muther 1958, 53; United States. Department of State: *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The Conferences at Washington, 1941 - 1942, and Casablanca, 1943*. Washington 1968 (im Folgenden *FRUS 1941 - 1943*), 376n; Woodward 1971-II, 218; Wheeler-Bennett/Nicholls 1972, 537; Berle/Jacobs (Hg) 1973, 394f.; W. A. Harriman/E. Abel: *Special Envoy to Churchill and Stalin, 1941 - 1946*. New York 1976, 117; Luard 1982-I, Kap. 2; Vgl. M. Gilbert: *Winston S. Churchill. 8 Bände*. London. Bd. VII: *Road to Victory, 1941 - 1945*. 1986, 35n3. Vgl. weiter die falsche und irreführende Bemerkung in S. J. Lambakis: *Winston Churchill: Architect of Peace. A Study in Statesmanship and the Cold War*. Westport, CT/London 1993, 76n51. Roosevelt wiederholte die traditionelle Version knapp ein Jahr später gegenüber dem kanadischen Premierminister und Anfang Januar 1944 gegenüber Edward Stettinius. Siehe Kings Tagebucheintrag, 5.12.1942, 1041 in *NAC, MG 26 J 13*. Auszug aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnung, 17.1.1944 in Campbell/Herring (Hg) 1975, 18f.

⁶⁹ Hull 1948-II, 1114ff. Der erste integrierte Entwurf des *Draft Joint Declaration* von M. M. Hamilton, 14.12.1941 ist in *FRUS 1941 - 1943*, 11f.

Aber eine Grundsatzerklärung alleine war nicht ausreichend, die Allianz musste auch effizient organisiert werden. Deshalb stellte das amerikanische Außenministerium Überlegungen zu drei Obersten Kriegsräten an. Am 16. Dezember erhielt Hull ein Memorandum mit zwei Entwürfen zu verschiedenen Kriegsräten. Berle schlug die Gründung eines Obersten Politischen Kriegsrats vor, der aus einer atlantisch-europäischen Sektion (Großbritannien, die Sowjetunion und die USA) sowie einer Pazifiksektion bestehen sollte, in der die Sowjetunion durch China ersetzt werden sollte. Dieser politische Rat sollte sich mit übergreifenden militärstrategischen und Nachschubfragen befassen. Daneben sollte es einen regional dreigeteilten Obersten Militärischen Rat geben, bestehend aus einer atlantisch-europäischen Sektion (die UdSSR, die USA, Großbritannien und Kanada), einer pazifisch-asiatischen Sektion (Großbritannien, die USA, China, die Niederlande und Australien) und möglicherweise einer Nahostsektion (die USA, Großbritannien, Südafrika, ein Vertreter Frankreichs und Belgien). Die Vorstellungen für einen Obersten Wirtschaftlichen Kriegsrat blieben nur vage. In einem ergänzenden Memorandum an Hull bemerkte Carlton Savage, ein Mitarbeiter von Unterstaatssekretär Breckinridge Long, dazu:

"Representation on the Supreme War Council and subordinate bodies would be limited to four or five powers because an organization composed of representatives of all nations arrayed against Germany would be too large to be effective. ... The decisions of the Supreme War Council ... would be unanimous".

Diese Idee eines Großmachtkondominiums über die Kriegführung lag auch den anglo-amerikanischen Überlegungen über die Nachkriegswelt zugrunde und fand in vielen zeitgenössischen Quellen ihren Niederschlag. Der Kriegszwang zu effektiven, schnellen Entscheidungen und Großmachteinmütigkeit ließ den anglo-amerikanischen Planern keine andere Möglichkeit, als die Mitgliedschaft in den entscheidenden Organisationen der Allianz auf die Großmächte zu begrenzen. Ob allerdings die Maßstäbe der Kriegszeit legitimerweise auf die Nachkriegswelt übertragen werden könnten, war eine Frage, die Staaten wie Kanada auf den Plan rief.⁷⁰

Währenddessen flog der britische Außenminister Anthony Eden nach Moskau und diskutierte dort mit Stalin die europäische Nachkriegsordnung. Eden fand heraus, dass die Sowjetunion eine Wiederherstellung ihrer Grenzen vor dem deutschen Angriff 1941 wünschte. Dies hätte unter anderem eine Zerstückelung Polens, für dessen territoriale Integrität Großbritannien in den Krieg eingetreten war, sowie eine Anerkennung der sowjetischen Eingliederung der drei baltischen Staaten bedeutet. Solche Forderungen verletzten Wortlaut und Prinzipien der Atlantik Charta, wie Churchill sofort erkannte. Stalins Haltung schien kein gutes Omen für das Schmieden einer "Großen Allianz" zu sein.⁷¹

⁷⁰ Memorandum, Berle an Hull, 16.12.1941; Memorandum, C. Savage an Hull, 17.12. in FRUS 1941 - 1943, 12-5, 17f. Vgl. Hull 1948-II, 1117. Großbritannien und die USA hatten bereits Mitte 1941 auf Generalstabsbesprechungen in Washington die Möglichkeit eines Obersten Kriegsrats im Falle eines amerikanischen Kriegseintritts in Erwägung gezogen. Kanada war mit dem resultierenden Bericht der beiden Generalstäbe (ABC 1) nicht ganz einverstanden gewesen, denn die Dominien wurden hier als Anhängsel Großbritanniens behandelt. Die besondere Rolle Kanadas etwa im Hinblick auf das PJBd war ignoriert worden. Siehe King an MacDonald, 6.6., mit beiliegenden detaillierten Kommentare zu dem anglo-amerikanischen Bericht der beiden Generalstäbe; Telg. 3577, FO an britische Botschaft in Washington, 27.6., mit beiliegender Zusammenfassung des Berichts in PRO, DO 35/1010, File WG 476/4/4. Zum Hintergrund der Generalstabsgespräche siehe J. R. M. Butler: Grand Strategy II. 6 Bände. London (History of the Second World War. United Kingdom Military Series. Hg: J. R. M. Butler). Bd. II: September 1939 - June 1941. 1957, 425ff.

⁷¹ Sowjetische Aufzeichnungen zum 1., 2. und 3. Treffen von Eden, Cadogan und dem britischen Botschafter in Moskau, Sir Stafford Cripps, mit Stalin, Außenminister Wjatscheslaw Michajlowitsch Molotow und dem sowjetischen

In Washington schickte Hull Roosevelt am frühen Nachmittag des 19. Dezembers einen zweiten, leicht veränderten integrierten Entwurf der Erklärung mit einem Entwurfsabkommen für einen Obersten Kriegsrat. Der Außenminister betonte die Dringlichkeit einer gemeinsamen Grundsatzerklärung und Maschinerie zur effektiven Koordination aller Ressourcen. Dieser zweite integrierte Entwurf unterschied sich von dem ersten darin, dass er es der Sowjetunion einfacher machte zu unterschreiben, ohne Japan den Krieg zu erklären. In Paragraph 1 war das Versprechen, gegen die "Achsenmächte" zu kämpfen, abgeändert worden in "Governments which signed the Tripartite Pact". Im neuen Paragraph 2 war nicht mehr nur von einer vollständigen Koordination der militärischen Anstrengungen, sondern zudem auch von einem vollen Einsatz aller nationaler Ressourcen die Rede. Im Abschlussparagraph wurde bestimmt, dass Feuerpause, Waffenstillstand und Frieden nur "by common agreement" beschlossen werden könnten. Eine weitere Neuerung dieses Entwurfs war, dass es nun zwei Kategorien von Alliierten geben sollte: die vier Großmächte und "Other Signatory Governments", die jeweils in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet werden sollten. Dies stellte eine Abweichung von der protokollarischen Praxis der Zeit dar, ähnlich wie im Fall der ersten St. James Palast-Resolution vom 12. Juni. Hull stellte dem Präsidenten und seinen Ministern beide Papiere vor, die von einigen Änderungsvorschlägen abgesehen allgemeine Zustimmung fanden.⁷²

Berle nahm noch am selben Tag gegen 18 Uhr zwei weiter geänderte Entwürfe der Erklärung und des Abkommens für einen Obersten Kriegsrat mit ins Weiße Haus. Die wesentliche Änderung dieses dritten integrierten Erklärungsentwurfs war, dass er nur zwei Paragraphen enthielt, über den vollständigen Einsatz aller Ressourcen im Krieg und die Koordination der militärisch-wirtschaftlichen Kriegsanstrengungen. Paragraph 3 über einen Separatfrieden war zeitweilig herausgenommen worden, denn Roosevelt waren Zweifel gekommen, ob er nicht dem Verfassungsrecht des Kongresses zur Kriegserklärung widersprach. Der Oberste Kriegsrat, in dem jetzt nur noch die Großmächte vertreten sein sollten, war nicht mehr regional unterteilt.⁷³ Nach einer Studie des Rechtsberaters des *State Department*, Green Hackworth, wurde wenig später beschlossen, Artikel 3 wieder einzufügen.⁷⁴

Am 22. Dezember schließlich kam der britische Premierminister in Nordamerika an. Während der nächsten Tage diskutierten Roosevelt und Churchill u. a. die Entwürfe zur Erklärung der Vereinten

Botschafter in London, Iwan Maiskij, 16.12.1941, 19 Uhr; 17.12., 24 Uhr; 18.12., 19 Uhr in Rzheshesvsky (Hg) 1996, 11-22, 28-40. Vgl. Woodward 1971-II, 226-34.

⁷² Memoranda, C. Savage an Hull; C. Savage an B. Long, beide 19.12.1941; Memorandum, Hull an Roosevelt, mit beiliegender *Joint Draft Declaration* und *Draft Memorandum of Agreement: Supreme War Council*, beide 19.12.1941, 1 p.m. in FRUS 1942-I, 1-6. In seiner Autobiographie brachte Hull die verschiedenen Fassungen durcheinander, als er bei der Diskussion über die Entstehung des Erstentwurfs vom 14. Dezember aus einer Nachfolgefassung vom 19. Dezember zitierte (Hull 1948-II, 1115f.).

⁷³ *Joint Draft Declaration* und *Memorandum of Agreement: Supreme War Council*, amerikanisches Außenministerium an Roosevelt, 19.12.1941, 6 p.m. in FRUS 1941 - 1943, 39ff. Berle notierte zu der auf die Großmächte beschränkten Mitgliedschaft des Obersten Kriegsrats: "It was finally decided at the last minute that the latter course was safer, lest we find ourselves prolonging the war because a couple of Central European powers insist of keeping up a war that everybody else has decided to stop". Siehe Auszug aus Berles Tagebucheintrag, 19.12. in Berle/Jacobs (Hg) 1973, 387.

⁷⁴ Memorandum, Hull an Roosevelt, 22.12.1941, mit beiliegendem Memorandum G. H. Hackworths an Hull, 20.12. in FRUS 1942-I, 8-12, 9, 12 (Zitate). Vgl. Hull 1948-II, 1118f. Am selben Tag schickte Hull einen weiteren Abriss für die Unterorganisationen eines Obersten Kriegsrats mit Savages Memorandum an das Weiße Haus. Siehe Memorandum, Hull an Roosevelt, 22.12., mit beiliegender Kopie von Savages Memorandum an Hull, 17.12. in FRUS 1941 - 1943, 17f., 58f., 59n. Vgl. Hull 1948-II, 1119.

Nationen und zu einem Obersten Kriegsrat. Bereits am 24. Dezember 1941 teilte Churchill London die Überlegungen zu einem Kriegsrat mit: "The general conclusion was that it was important to bring them [the smaller powers, d. V.] all in, but not to establish any permanent body that would limit the action or capacity to take prompt decisions of the United States, Great Britain and Russia". Am 25. Dezember beantwortete das britische Kriegskabinett ein weiteres Telegramm Churchills vom Tag zuvor, das die amerikanischen Entwürfe (den ersten integrierten Entwurf vom 14. und den dritten vom 19. Dezember, 18 Uhr) zur Meinungsbildung geschickt hatte. London fragte hinsichtlich der Beitrittsmöglichkeit vom 14. Dezember an, welche Staaten die Erklärung unterzeichnen würden. Sollte es wieder eine rein anglo-amerikanische oder diesmal eine alliierte Erklärung werden? Die britischen Minister zogen Letzteres vor und waren bereit, eine ein- bis zweitägige Verzögerung in Kauf zu nehmen, um die Zustimmung der anderen Alliierten zu erhalten, die nicht ausgegrenzt werden dürften. Wie bei der Atlantik Charta bestanden die Minister auf einer Erwähnung von "social security". Außerdem sollte die Liste der Signatarmächte in der Präambel der Form der St. James Palast-Resolution folgen, so dass Großbritannien vor den Dominien stehen würde. Schließlich ging London davon aus, dass Churchill sich mit den Vertretern der Dominien in Washington weiter über die Erklärung beraten würde.⁷⁵ Dieses Telegramm zeigte klar, dass weder die anderen Alliierten noch die Dominien wirklich konsultiert werden sollten. Sie sollten lediglich dem zustimmen, was von den beiden Großmächten festgelegt worden war.

Der britische Botschafter in Washington, Lord Halifax (E. E. L. Wood),⁷⁶ schickte Churchill einen Neuentwurf der Erklärung über Londons und informierte ihn über seine eigenen Vorstellungen. Für die Liste der Signatarmächte schlug Halifax vor: "[P]ut the United States first, the United Kingdom and the Dominions next, and all the other Allies in alphabetical order. This follows the system adopted at the St. James's Palace Conference last September". Natürlich müsste die Zustimmung der Alliierten und Dominien eingeholt werden. Halifax war schließlich wie Hackworth für die Beibehaltung des Paragraphen 3 über einen Separatfrieden.⁷⁷

Am 27. Dezember riet Hopkins Roosevelt zu dem dritten Entwurf vom 19. Dezember ausdrücklich, die Religionsfreiheit in die Erklärung miteinzubeziehen. Die wohl versehentliche Unterlassung in der Atlantik Charta sei in der Öffentlichkeit als frevlerische Konzession an die "gottlose" Sowjetunion missverstanden worden. Paragraph 2 solle überarbeitet werden, um es der

⁷⁵ Telg. Grey 73, Churchill an britisches Kriegskabinett, 24.12.1941, zitiert nach Gilbert 1986-VII, 24. WM (41) 135th, 24.12. in PRO, CAB 65/20. Telg. Taunt 185, britischer *Lord Privy Seal* Attlee an Churchill, 25.12. in FRUS 1941 - 1943, 364ff. Die Herausgeber der FRUS waren sich offensichtlich nicht bewusst, dass die von ihnen abgedruckte Kopie von Taunt 1985 nicht vollständig war. Eine Paraphrase der zwei oder drei Schlussabschnitte ist in Woodward 1971-II, 212f. Woodward (1971-II, 211f.) druckte ebenfalls die zentralen Textstellen der beiden Erklärungsentwürfe vom 14. und 19. Dezember, 18 Uhr, ab wie übermittelt in Telg. Grey 78, Churchill an britisches Kriegskabinett, 24.12.. Vgl. Churchill ⁴1966-III, 590. Die FRUS-Herausgeber weisen zurecht darauf hin, dass nicht die beiden neuesten Entwürfe vom 19. Dezember nach London geschickt worden waren (FRUS 1941 - 1943, 365, n3). Halifax' Paraphrase der Telegramme des britischen Kriegskabinetts ist in FRUS 1941 - 1943, 366f. Vgl. Sherwood ²1950, 446f. Zur britischen Ablehnung eines Obersten Kriegsrates siehe Hall 1955, 344f.

⁷⁶ Halifax' Memoiren und Biographie sind für das Thema dieser Arbeit nicht ergiebig. Siehe Earl of Halifax: *Fulness of Days*. London 1958 *passim*. Die offizielle Biographie bemerkte, dass Halifax während Churchills Besuchen in Washington meist von den wichtigen Treffen mit Roosevelt ausgeschlossen wurde (Earl of Birkenhead 1965, 534-7).

⁷⁷ Aufzeichnung, Halifax an Churchill, mit beiliegender *Draft Joint Declaration* und begleitender Notiz, beide 25.12.1941 in FRUS 1941 - 1943, 366fn3 und 4. Vgl. Sherwood ²1950, 447. Die FRUS-Herausgeber übernahmen Lord Halifax' ungenaue Erinnerung über die besondere Signatarordnung (die Dominien hinter Großbritannien) auf dem zweiten alliierten Treffen vom 24. September unbesehen. Tatsächlich war dies schon in der ersten St. James Palast-Resolution vom 12. Juni der Fall gewesen (s. o.).

Sowjetunion einfacher zu machen, der Erklärung beizutreten. Denn Moskau habe Japan nicht den Krieg erklärt, und selbst die bereits abgeschwächte Formel "Tripartite Powers", die Japan einschloss, könne die sowjetische Unterschrift unnötig gefährden. Ein neuer Entwurf solle deshalb nur von denjenigen Achsenmächten sprechen, mit denen sich die Unterzeichner im Kriegszustand befanden. Was die Signatarmächte betraf, so war Hopkins für den Einschluss möglichst vieler Staaten: "[T]here are distinct advantages having a long list of little countries joining with us", sogar wenn einige Unterzeichner wie die lateinamerikanischen Staaten neutral bleiben würden. Deshalb solle die Bewegung "Freies Frankreich" ebenso dabei sein wie Indien (die britische Zögerlichkeit in diesem Zusammenhang war Hopkins unverständlich). Hinsichtlich der Reihenfolge der Unterzeichner riet Hopkins: "[L]ift the countries like China and the U.S.S.R. out of their alphabetical listing and place them with our own and the U.K., the distinction being those actively engaged in war in their own countries and those that have been overrun by the Axis". Hopkins' Begründung verdeckte jedoch sein wahres Interesse - das Einrichten einer besonderen "Großmacht"-Kategorie in der Präambel. Kanada und die anderen Dominien waren wie die Großmächte "actively engaged in war" und nicht "übertannt" worden. Dies veranlasste Hopkins selbstverständlich nicht dazu, die Dominien in die "Großmacht"-Kategorie zu befördern. Die USA betrachteten die Dominien als Klientelstaaten Großbritanniens, wohingegen die lateinamerikanischen Republiken in britischen Augen der amerikanischen Führung folgten.⁷⁸

Roosevelt folgte Hopkins' Empfehlungen noch am selben Tag, die sofort nur geringfügig abgeändert an Hull weitergeleitet wurden. Der Präsident hielt zusätzlich fest, dass die Ansichten des britischen Kriegskabinetts vorher mit Churchill erörtert worden waren. Roosevelt und Churchill hatten die Erklärung anscheinend zuerst am 25. Dezember nach Halifax' Memorandum und dem Telegramm aus London besprochen. Sherwood und Churchills Memoiren behaupteten, dass beide Politiker am Heiligabend je einen Erklärungsentwurf vorbereitet, diese dann zusammengefasst und an das britische Kriegskabinett geschickt hätten, das am ersten Weihnachtsfeiertag geantwortet habe. Diese Darstellung ist unrichtig, denn die Entwürfe vom 14. und 19. Dezember (18 Uhr), die nach London geschickt worden waren, kamen beide aus dem *State Department*. Bei einem Mittagessen am 27. Dezember mit Churchill und dem sowjetischen Botschafter in Washington, Maxim Litwinow, drängte Roosevelt letzteren, einer Erwähnung der Religionsfreiheit in der Erklärung zuzustimmen. Litwinow gab in dieser Hinsicht nach, erklärte jedoch seine Opposition gegen eine Unterschrift des "Freien Frankreichs".⁷⁹

⁷⁸ Zur Religionsfreiheit siehe Sherwood ²1950, 361. Zu Hopkins' Rasonieren über die Signatarreihenfolge vgl. K. M. Barton: *The Dumbarton Oaks Conference*. Diss. Florida State University, Tallahassee 1974, 11. Zu den Tendenzen in der amerikanischen Wahrnehmung anderer Staaten siehe weiter die treffenden Bemerkungen des früheren ersten kanadischen Gesandten in Washington, Vincent Massey, auf einem Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren und dem Dominionminister: "Mr. Massey suggested that one difficulty was that Americans thought of only two categories of state: (1) the sovereign independent state and (2) the type of colony which they had been before the American War of Independence". Siehe Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 23.6.1943 in PRO, DO 121/13. Massey stimmte zu dieser Zeit mit den anderen Hochkommissaren in einen "chorus of Anti-Americanism" ein (Bissell 1986-II, 130).

⁷⁹ Zu den vorangehenden Abschnitten siehe Memorandum, Hopkins an Roosevelt; Memorandum, Roosevelt an Hull, beide 27.12.1941; Hulls Gesprächsmemorandum, 29.12. in FRUS 1941 - 1943, 368f., 18. Churchill ⁴1966-III, 590; Sherwood ²1950, 446, 448f.; Russell/Muther 1958, 52n; Woodward 1971-II, 212. Woodward erwähnte einen "eigenständigen britischen Entwurf" vom Heiligen Abend, den er allerdings nicht in den britischen Archiven hatte finden können. Sherwood (²1950, 452) veröffentlichte ein Faksimile von Roosevelts handschriftlicher Umgruppierung der Signatarmächte in der Präambel der Erklärung: Die Großmächte wurden in eine eigene Gruppe befördert, und die Dominien von ihrer privilegierten Position hinter dem Mutterland zurück ins Glied der "gemeinen" Alliierten versetzt. Eine sowjetische Interpretation der Erklärung der Vereinten Nationen ist in Krylov 1949-I, 7-11.

Gegen halb fünf Uhr nachmittags machte sich eine Arbeitsgruppe Hulls daran, Roosevelts Vorstellungen zu Papier zu bringen. Die Idee eines Obersten Kriegsrats hatte der Präsident seit einigen Tagen nicht weiter verfolgt, da Churchill und das britische Kriegskabinett dagegen waren. Trotzdem beharrte die Arbeitsgruppe auf einem derartigen Kriegsrat. Ein hinzugefügter Schlusssatz in dem ersten neuen Erklärungsentwurf versprach, dass nicht-kriegführende Staaten beitreten könnten, wenn sie "material assistance and contribution towards the defeat of the members of the Tripartite Pact" leisten würden. (Diese Beitrittsmöglichkeit stammte aus dem ersten integrierten Erklärungsentwurf vom 14. Dezember. Das daraus entwickelte Konzept der "Associated Nations" im Unterschied zu den "United Nations" wurde im UNRRA-Abkommen vom 9. November 1943 festgeschrieben). Diesem Neuentwurf wurde eine Kopie des Memorandums vom 19. Dezember über einen Obersten Kriegsrat beigelegt. Der zweite neue, "amalgamierte" Erklärungsentwurf ließ die Beitrittsmöglichkeit aus, reintegrierte aber den Entwurf über einen Obersten Kriegsrat als Teil 2 der Erklärung. Paragraph 3 über einen Separatfrieden wurde von der Arbeitsgruppe nicht wiederaufgenommen. Als Lord Halifax um halb sechs Uhr zu dieser Arbeitsgruppe stieß, drängte er für die Dominien auf einen "status in the set-up [of the Supreme War Council] similar to that given to Great Britain". "It was explained to him [Halifax] that if the Supreme War Council should be made up of a large number of representatives, it would become unwieldy and ineffective". Die Amerikaner konnten sich nur Ad-Hoc-Ausnahmen von der Regel vorstellen.⁸⁰

Am frühen Abend des 27. Dezembers besprachen Roosevelt, Churchill, Hull und Halifax den neuesten Entwurf der Erklärung mit der Beitrittsklausel und das "Amalgam" aus Erklärung und Abkommen über einen Obersten Kriegsrat. Über einen Kriegsrat konnte trotz intensiver Diskussion keine Einigkeit erzielt werden, weswegen der "amalgamierte" Entwurf zurückgestellt wurde. Roosevelt und Churchill stimmten dem kürzeren Erklärungsentwurf mit der Beitrittsklausel zu und beschlossen, den Inhalt von Paragraph 3 über einen Separatfrieden in Paragraph 2 einzubeziehen. Kurz danach erhielt Litwinow von Roosevelt die neueste Fassung der Erklärung. Halifax telegraphierte den Text am darauf folgenden Tag nach London. Er musste allerdings mitteilen, dass die Präambelreihenfolge der Unterzeichner nicht den Wünschen des Kabinetts entspreche und die Großmächte nach Roosevelts letzten Änderungen eine separate Gruppe vor den anderen Alliierten bildeten. Halifax würde den neuesten Entwurf den Dominien und anderen befreundeten Staaten geben.⁸¹ Die Briten unternahmen es somit, ihre Klientelstaaten zur Annahme der Erklärung zu bringen, wie dies die USA für ihre Schutzbefohlenen taten.

⁸⁰ *Draft Joint Declaration* und Memorandum, C. Savage an B. Long, beide 27.12.1941 in FRUS 1942-I, 14f. *Memorandum of Agreement: Supreme War Council*, 19.12. in FRUS 1941 - 1943, 40f.; *amalgamated Draft Joint Declaration*, 27.12. in FRUS 1942-I, 16ff. Hull nannte diesen Entwurf "amalgamatiert", weil er in der eigentlichen Erklärung als Teil I auf ein Abkommen zu einem Obersten Kriegsrat Bezug nahm und ein entsprechendes Abkommen als Teil II beinhaltete (Hull 1948-II, 1121f.).

⁸¹ Telg. 6080, 6081, Halifax an Eden, 28.12.1941 in FRUS 1941 - 1943, 370f. WM (41) 137th, 29.12. in PRO, CAB 65/20. Vgl. Hull 1948-II, 1121; Berle/Jacobs (Hg) 1973, 391; Woodward 1971-II, 213. Der britische Premierminister ließ selten eine Gelegenheit aus, seine Übereinstimmung mit amerikanischen Ansichten zu unterstreichen, auch wenn die Wahrheit dabei auf der Strecke blieb: "The President and I, repeating our methods in framing the Atlantic Charter, prepared drafts of the Declaration and blended them together. In principle, in sentiment, and indeed in language, we were in full accord" (Churchill 1966-III, 590). Es ist unklar, ob Churchill sich hier auf das Treffen am 27. Dezember, 18 Uhr, bezog oder auf ein in den FRUS nicht dokumentiertes Treffen am 25., gelegentlich dessen er dem Präsidenten die Ansichten des britischen Kriegskabinetts darlegte.

Am 29. Dezember 1941 schickte Litwinow Hull drei hier vernachlässigbare Änderungsvorschläge zu dem letzten Erklärungsentwurf, die vom amerikanischen Außenminister, dann von Roosevelt akzeptiert wurden. Nach beträchtlicher Überzeugungsarbeit Halls war die Sowjetunion von ihrer früheren Absicht einer gesonderten Erklärung wegen des Nicht-Kriegszustandes mit Japan abgekommen, so dass der amerikanische Entwurf jetzt als Grundlage der neuen "Großen Allianz" eine weitaus größere politische Bedeutung erlangte. Die Kommentare aus London erreichten Halifax noch am selben Tag. Das erste der beiden Telegramme beklagte den Ausschluss der Tschechoslowakei (offensichtlich ein Versehen) und des "Freien Frankreich" (bereits am 24. September der Atlantik Charta beigetreten). Das zweite Telegramm bestand auf der Sonderrangfolge der Dominien in der Präambel nach Großbritannien: "It is particularly [?desirable?, sic] at the present moment to emphasize the fact that separate members of the British Commonwealth are acting together". London bedauerte schließlich: "[T]here is no reference to social security in revised declaration", was noch Teil des Halifax-Entwurfes gewesen war.⁸²

Noch am selben Tag trug Halifax Welles die Ansichten des britischen Kriegskabinetts vor. Die Amerikaner waren allerdings nicht bereit, das Konzept der "social security" oder das "Freie Frankreich"⁸³ miteinzubeziehen. Der britische Botschafter ließ seine amerikanischen Kollegen wissen, dass Indien die Erklärung unterschreiben würde. In der Nacht vom 30. auf den 31. Dezember stimmte Halifax schließlich widerwillig und entgegen den Wünschen der Londoner Minister der Zwei-Klassen-Präambelreihenfolge der Signatarmächte zu.⁸⁴ Roosevelt instruierte seine Sekretärin Grace Tully am 30. Dezember, Hull den nach den sowjetischen Wünschen abgeänderten letzten Entwurf der Erklärung zu schicken, den er mit den handschriftlichen Zeilen begleitete: "C[ordell] H[ull] OK. It is approved now by Russia and W[inston] S[pencer] C[hurchill] but not yet by China. Let's get it out on Jan[uary] 1. That means speed". Hull leitete diesen letzten Entwurf sofort an die ausgewählten Signatarmächte weiter. Zur gleichen Zeit widersprach das britische Kriegskabinett in einem weiteren Telegramm vergeblich den sowjetischen Änderungsvorschlägen und beharrte auf der Erwähnung von "social security", dem Sonderstatus der Dominien in der Präambel sowie dem Einschluss des "Freien Frankreich". Am 31. Dezember teilte Roosevelt⁸⁵ Hull telefonisch mit, dass auf britischen Widerstand hin der Plan für einen

⁸² Memorandum Halls, mit beiliegender *Draft Joint Declaration* und Änderungsvorschlägen der Sowjetunion zum letzten Erklärungsentwurf, 29.12.1941 in FRUS 1942-I, 18ff. Ein Faksimile des Erklärungsentwurfs mit Roosevelts Marginalien der sowjetischen Änderungen ist in Sherwood ²1950, 450f. Telg. 7304, 7305, Eden an Halifax, 29.12.; die geplante sowjetische Erklärung, 29.12. in FRUS 1941 - 1943, 371-4. WM (41) 137th, 29.12. in PRO, CAB 65/20. Vgl. Hull 1948-II, 1122. Wohlinformierte australische Kommentare zum Entwurf der Erklärung sind in Telg. 1228, Gesandter in Washington, Richard G. Casey, an Außenministerium, 28.12. in DAFP 5, 380f.

⁸³ Vgl. dazu V.-Y. Ghébal: *La France en guerre et les organisations internationales, 1939 - 1945*. Paris 1969, 143f.

⁸⁴ Zur britischen Haltung siehe Welles' Memorandum, 29.12.; Memorandum, C. Savage an B. Long; Berles Memorandum, beide 30.12. in FRUS 1942-I, 21-4. Zu Welles' Ablehnung einer Unterschrift der Bewegung "Freies Frankreich" siehe Welles' Memorandum über ein Treffen mit Lord Halifax, 29.12. in United States. Department of State: *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1941. Bd. II: Europe*. Washington 1959, 204f. Zu Halifax' nächtlichem Einlenken siehe Woodward 1971-II, 215.

⁸⁵ Roosevelt hatte anscheinend angenommen, dass die Mehrheit der amerikanischen Öffentlichkeit gegen einen Obersten Kriegsrat sei. Meinungsumfragen des *American Institute of Public Opinion* (AIPO) und des *British Institute of Public Opinion* (BIPO) vom 10. Januar 1942 zeigten allerdings, dass 80 % der Amerikaner und 88 % der Briten einen solchen Rat befürworteten. Jedoch waren nur 68 % aller Amerikaner für eine Kontrolle der eigenen Rüstungsproduktion und Streitkräfte durch einen Obersten Kriegsrat. Am selben Tag fand das CIPO, dass für Kanadier der wichtigste Schritt zum Erhalt des

Obersten Kriegsrat endgültig fallen gelassen worden sei. Regionale Kooperation könne jedoch später zu einem "over-all Supreme War Council" ausgebaut werden. Hull unterstrich Roosevelt gegenüber am 1. Januar 1942 erneut die Notwendigkeit, die Sowjetunion als gleichberechtigten Partner neben Großbritannien zu akzeptieren.⁸⁶ Die zunehmende Einbeziehung der Sowjetunion in der Schlussphase des Entwerfens der Erklärung der Vereinten Nationen markierte somit einen deutlichen Gegensatz zur Atlantik Charta und etablierte das Kondominium der "Großen Drei" in der Gründungsphase der UNO.

King war schon am 22. Dezember von Roosevelt telefonisch eingeladen worden, ihn mit den drei kanadischen Verteidigungsministern in Washington für Diskussionen mit Churchill zu besuchen. Der Präsident hatte gegenüber King angekündigt: "There will have to be a Supreme [War] Council and I am determined to have its headquarters in Washington", worauf der Premierminister nichts erwidert hatte. Eine ähnliche Ankündigung von Seiten Großbritanniens wie im Falle der Einladung zum ersten St. James Palast-Treffen wäre von King ohne weitere Überlegung zurückgewiesen worden. Seine Reaktion auf ein gemeinsames anglo-amerikanisches Unternehmen blieb abzuwarten. Am 27. Dezember traf King Churchill und Roosevelt mit Halifax und Repräsentanten der anderen Dominien für eineinhalb Stunden. Wie eine Reihe anderer diplomatischer Vertreter am selben Tag wurde King dabei von den beiden Regierungschefs nur darüber unterrichtet, dass an einer Erklärung zur alliierten Einheit gearbeitet werde, ohne dass Einzelheiten - etwa über den von Roosevelt erwähnten Obersten Kriegsrat - mitgeteilt wurden.⁸⁷ Churchill beschrieb diese Treffen mit alliierten und neutralen Vertretern offenherzig so: "To-day for five hours President and I received representatives of all other Allied or friendly Powers and British Dominions, and made heartening statements to them". King selbst gab sich keinen Illusionen hin, wieviel Einfluss Kanada weiter auf alliierte Kriegführung und -diplomatie haben würde:

"Conversation was very general. Nothing was said about the unity of command or strategy. ... The President looked to me pretty tired and it was clear that they were both just filling in time, while behind the scenes the chiefs of the two staffs were working together. C[hurchill] is beginning to look rather flabby and tired. I could not help thinking of what a terrible thing it is that the fate of the world should rest so largely in the hands of two men to either of whom anything might happen at any moment".⁸⁸

Nachkriegsfriedens in der Gründung einer Weltorganisation lag, die auf der Kooperation der Vereinten Nationen basierte. Siehe Meinungsumfragen des AIPO, BIPO und CIPO, 10.1.1942 in POQ 6 (1942/43), 311, 313f.

⁸⁶ Zu dem vorhergehenden Abschnitt siehe Notiz, G. Tully an Hull, mit Anlage *Joint Declaration by the United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Union of Socialist Soviet Republics, China ...*, beide 30.12.1941; Memoranda von C. Savage, 31.12.1941 in FRUS 1941 - 1943, 375, 149f. Longs Tagebucheintrag, 1.1.1942 in Israel (Hg.) 1966, 239f. Hull 1948-II, 1122ff.; Woodward 1971-II, 215ff.

⁸⁷ Kings Tagebucheintrag, 22.12.1941, 1182ff. in NAC, MG 26 J 13. Vgl. die Bemerkungen zu den Treffen vom 27.12. in FRUS 1941 - 1943, 117f. King ließ diese Einladung sofort stolz der Presse mitteilen und vergass nicht zu erwähnen, dass er sowohl mit dem Präsidenten als auch mit Churchill gesprochen habe. Siehe Presseerklärungen des PMO, 22.12. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 200, File 2, VII.

⁸⁸ Telg., Churchill an Attlee, 28.12.1941 in Churchill 1966-III, 597f. Kings Tagebucheintrag, 27.12., 1206 in NAC, MG 26 J 13. Der mexikanische Botschafter in Washington, Francisco Castillo Nájera, der mit anderen Diplomaten kurz vor King empfangen worden war, hielt zu diesem Treffen fest, Roosevelt sei offensichtlich für ein "international system that would guarantee the peaceful existence of all nations ..., without discrimination between large and small nations". Siehe Francisco Castillo Nájeras' Memorandum, 27.12. in FRUS 1941 - 1943, 118-24, 120. Diese Gedanken spiegelten sich jedoch nicht in der entstehenden Zwei-Klassen-Allianz wider.

Der kanadische Gesandte in Washington, Leighton McCarthy, brachte King am 28. Dezember den Erklärungsentwurf, den er am Morgen von Halifax erhalten hatte. Der britische Botschafter hatte darum gebeten, diesen Entwurf trotz grammatischer und stilistischer Unzulänglichkeiten zu akzeptieren. King begann sofort, sich über mögliche Konsequenzen von Paragraph 1 über den vollen Einsatz aller Ressourcen zu sorgen. Dieser Artikel schien eine politisch delikate Verpflichtung zu nationaler Wehrpflicht, dem Anathema Québécois, zu implizieren - eine Furcht, die Kings Mitarbeiter aber zu dämpfen verstanden. Später diskutierte King einige Aspekte des Erklärungsentwurfs, besonders den zweiten Absatz der Präambel, kurz mit Churchill, während die beiden Premierminister in Washington herumgefahren wurden. Churchill fand, Kings Verbesserungsvorschläge für die Präambel "were an improvement but as the President and his own people had made the draft he was all for letting them have it in any way that pleased them". King hoffte dennoch weiterhin auf einen Erfolg seiner Vorschläge:

"Because of the attitude of McCarthy and the [British] Ambassador and with no chance at all, as other countries, of making suggestions, I urged [Robertson] that these [drafting amendments for the preamble, d. V.] should be considered and they will be apparently further considered".⁸⁹

In Ottawa schickte Staatssekretär Robertson King am 29. Dezember den neuesten Entwurf der Erklärung mit seinen Kommentaren. Robertson war verärgert über die "segregation of Great and Small Powers in the preamble", die nicht der üblichen alphabetischen Reihenfolge entsprach. Stattdessen begann die Präambel mit den vier Großmächten. Demgegenüber wendete Robertson ein: "In terms of war potential or of immediately effective contribution to the struggle, it is difficult to put what is left of Free China in a separate and higher category than that which will contain Canada, the Netherlands and India". Wie London war Robertson für eine Beteiligung des "Freien Frankreich", dessen Kriegsbeitrag größer als der vieler anderer Exilregierungen war.⁹⁰ An diesen Kommentaren fällt auf, dass Robertson schon nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" und dem "Mittelmacht"-Denken argumentierte: Der Kriegsbeitrag eines Landes wurde zum zentralen Kriterium des Anspruchs auf Mitsprache bzw. Vertretung in den Vereinten Nationen erhoben. Im Falle einer Unterscheidung zwischen Groß- und Kleinmächten müsste Kanada wegen seines Kriegsbeitrags in der Präambelreihenfolge in eine "higher category" befördert werden, was nur als eine Art "Mittelmacht"-Status verstanden werden kann. Als nur nominelle Großmacht war China der beste Ansatzpunkt für eine solche Argumentationsweise. Indien und Burma waren nicht als Unterzeichner der Erklärung vorgesehen, obwohl beide wie das "Freie Frankreich" am alliierten Treffen vom 24. September teilgenommen hatten. Schließlich schlug der Staatssekretär eine Umformulierung von Kings Vorschlägen zum Präambelabsatz 2 vor (eine Versicherung, den Kampf gegen die Achsenmächte fortzusetzen und die "Vier Freiheiten" zu verteidigen).

⁸⁹ Kings Tagebucheintrag, 28.12.1941, 1210ff. in NAC, MG 26 J 13.

⁹⁰ Der GLOBE AND MAIL stellte später in einer Reaktion auf gegenteilige Behauptungen in der amerikanischen SATURDAY EVENING POST richtig, dass Kanada nicht nachdrücklich auf der Mitunterzeichnung der Bewegung "Freies Frankreich" bestanden habe, obwohl das Dominion dies wie Großbritannien grundsätzlich befürwortet hatte. Die St. Pierre und Miquelon-Affäre habe Ottawa eine solche Politik geradezu verboten, nicht zuletzt deshalb, weil es immer noch diplomatische Beziehungen zur Vichy-Regierung unterhalte. Siehe "Comedy Stuff" in GLOBE AND MAIL, 24.2.1943, 6. Das "Freie Frankreich" hatte an den beiden alliierten Treffen vom 12. Juni und 24. September 1941 teilgenommen sowie eine alliierte Erklärung über Kriegsverbrechen (Kap. 5) mitunterzeichnet. Vgl. Ghébali 1969, 142-5.

Aus Washington berichtete Wrong die letzten Änderungen des Erklärungsentwurfs. Indien sollte nun mitunterzeichnen, nicht aber Burma oder das "Freie Frankreich". China stand in der Präambel als letzte Großmacht vor den alphabetisch aufgelisteten anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen beginnend mit Australien. Wrong stellte nüchtern fest: "[N]o alterations have been made in the phrases which we thought to be most open to criticism". Robertson teilte King mit, dass Wrong den Amerikanern und Briten gegenüber die Verbesserungsvorschläge zu Präambelparagraph 2 zur Sprache bringen würde. Wrong würde ebenfalls zu verstehen geben, dass Kanada nichts mehr weiter gegen den Sonderstatus der Großmächte in der Präambel einzuwenden habe. Robertson informierte King außerdem noch, dass Großbritannien vorgeschlagen habe, die Dominien in der Präambel gleich hinter dem Mutterland aufzulisten. Dagegen habe Wrong sofort Einspruch erhoben, denn dies würde aller Welt zeigen, dass Kanada immer noch keine außenpolitische Unabhängigkeit von Großbritannien erreicht hatte.⁹¹ Die Australier forderten währenddessen ebenfalls, die Unterzeichner alphabetisch aufzulisten, um einen Sonderstatus der Dominien in der Präambel zu verhindern. Canberra war für einen separaten Beitritt der Dominien zu der Erklärung und gegen den Einschluss Indiens ("not yet ... a self-governing nation").⁹²

Am 29. Dezember las der kanadische Premierminister dem Kriegsausschuss im Beisein des auf einem Besuch in Ottawa weilenden Churchill, der ebenso schmeichlerisch wie übertrieben von Kings Beteiligung am Entstehen der Erklärung sprach, deren letzten Entwurf vor. Die Befürchtungen des kanadischen Premierministers im Hinblick auf nationale Wehrpflicht kamen wieder zum Vorschein, wurden aber von Churchill mit der Versicherung aus dem Weg geräumt, jedes Land bestimme selbst, wie sein maximaler Kriegsbeitrag am besten geleistet werden könne.⁹³ Unterstaatssekretär Hugh L. Keenleyside unterrichtete Robertson weiter über die neuesten Entwicklungen. Die Großmächte würden in der Präambel gemäß ihrer "precedence" aufgelistet. Am 31. Dezember überreichte Wrong dem *State Department* ein Memorandum, das weitgehend Robertsons Instruktionen folgte. Darin wurde kritisiert, dass China hinter den drei anderen Großmächten aufgelistet würde. Dies würde gar drei Klassen von Signatarmächten einrichten, "China being ... a special category by herself". In seinem Kurzbericht an das Außenministerium warnte Wrong, Berle habe bei Erhalt des Memorandums darauf hingewiesen, dass diese Änderungsvorschläge wegen politischer Probleme mit der Sowjetunion u. U. nicht angenommen werden könnten.⁹⁴

⁹¹ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Memorandum und *Draft Declaration*, N. A. Robertson an King, 29.12.1941; Telg. 626, Wrong an SSEA, 30.12.; Wrong an Robertson, 30.12.; Memoranda, Robertson an King, 31.12. in NAC, RG 25, Vol. 2942, DEA/3014-40.

⁹² Telg. 168, australischer Premierminister/John Curtin an australischen Gesandten in Washington/Casey, 30.12.1941; Telg. 1, australischer Außenminister, Dr. Herbert V. Evatt, an Casey, 1.1.1942 in DAFP 5, 386 und 395f. Vgl. Aufzeichnung des DO, 1.1.1942 in PRO, DO 35/1002, File WF 48/7A. Telg. 1, australischer Premierminister an kanadischen Premierminister, 1.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2942, DEA/3014-40. Vgl. Auszug aus Berles Tagebucheintrag, 1.1.1942 in Berle/Jacobs (Hg) 1973, 392.

⁹³ Protokoll der 132. CWC-Sitzung, 29.12.1941, 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5672. Kings Tagebucheintrag, 29.12., 1214 in NAC, MG 26 J 13.

⁹⁴ Memorandum, Keenleyside an N. A. Robertson, 31.12.1941; Wrong an Robertson, 31.12., mit beiliegendem Memorandum der kanadischen Gesandtschaft in Washington an *State Department*, 31.12. in NAC, RG 25, Vol. 2942, DEA/3014-40. Berles Memorandum, 31.12. in FRUS 1942-I, 24f. Bei der Übergabe der Änderungsvorschläge an Berle erklärte Wrong: "[I]f their suggestions could not be included in the draft he [Wrong] was of the opinion his Government would nevertheless sign it, although Mackenzie King did attach importance to the redrafting of the second paragraph [of the preamble, d. V.]". Wrong beklagte weiter, dass Kanada den Erklärungsentwurf von der britischen Botschaft in Washington anstatt direkt

Letztendlich wurden weder Kings Vorschläge für die Präambel akzeptiert noch protestierte Kanada gegen die "segregation of Great and Small Powers", die Robertson und die Australier verärgert hatte. Auf Wunsch Roosevelts wurde die Erklärung der Vereinten Nationen auf den 1. Januar 1942 datiert - der Tag, an dem nach Vorschlag Hulls die Vertreter der Großmächte unterschrieben. Die anderen Alliierten unterzeichneten die Erklärung erst am darauf folgenden Tag.⁹⁵ Das Außenministerium in Washington rief die kanadische Gesandtschaft am Vormittag des 2. Januar an und drängte Wrong dazu, die Erklärung zu unterzeichnen. Wrong unterrichtete seinen amerikanischen Kollegen, dass man bisher die endgültige Fassung der Erklärung noch nicht erhalten habe und McCarthy auf die Bevollmächtigung aus Ottawa warte. Das *State Department* schickte die letzte Fassung umgehend, informierte Wrong, dass die Erklärung um 15 Uhr der Presse übergeben werde und Kanada wohl als letzte Nation unterschreiben werde. "On hearing this, I [Wrong] authorized Berle to insert the Canadian signature in the statement prepared for the press". Robertson bestätigte diese Vorabbevollmächtigung am frühen Nachmittag.⁹⁶ Um 14:05 Uhr legte McCarthy für Kanada als letzter Unterzeichner den Füllfederhalter aus der Hand. Bereits eine Stunde später wurde die Erklärung der Presse überreicht. King schrieb in seinem Tagebuch resignierend über die Kabinettsdiskussion: "Matter evidently pressed to a conclusion, without consideration of improvements suggested, by Churchill and the President so as to be dated January 1st. McCarthy given full powers to sign ..., shortly after 4. His signature, undoubtedly, was on the document before that time". Das Büro des Premierministers veröffentlichte die Erklärung kommentarlos.⁹⁷

Die Aufnahme der Erklärung der Vereinten Nationen in den USA beschrieb der politische Wochenüberblick des *Foreign Office* als begeistert: "[T]his note of enthusiasm has since been sustained with unanimity by the American press". Bis kurz vor der San Francisco-Konferenz sollten über 20 Nationen der Erklärung beitreten, was zur Voraussetzung für die Gründungsmitgliedschaft in der UNO erklärt würde. Der Beitritt bekam somit eine weitergehende, politisch-völkerrechtliche Bedeutung. Für Exilgruppen und -regierungen würde ein Beitritt außerdem einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zur völkerrechtlichen Anerkennung darstellen, etwa im Falle Frankreichs oder Polens. So könnten schon während des Kriegs alliierte Unterstützung erreicht und nach dem Krieg Regierungsansprüche gerechtfertigt werden. Das amerikanische Außenministerium forderte in einer Pressemitteilung vom 5. Januar zum Beitritt zu der Erklärung auf, was für nicht-besetzte Staaten ebenso gelten sollte wie für

vom amerikanischen Außenministerium bekommen habe - ein weiterer Beleg für die Klientelstaatenpolitik der beiden Großmächte.

⁹⁵ Memorandum, Hull an Roosevelt, 31.12.1941 in FRUS 1941 - 1943, 376. Vgl. Russell/Muther 1958, 53n. Telg. 1, Wrong, Washington an SSEA/N. A. Robertson, 1.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2942, DEA/3014-40. Roosevelt erinnerte sich 1944 daran, dass das Originaldokument zunächst nicht hatte unterschrieben werden können. Die einzige Kopie war in einem verschlossenen Safe verwahrt gewesen, und der für die Kombination zuständige Beamte war zu dieser Zeit nicht in Washington. Der Präsident hatte dann vorgeschlagen, einen Zettel abzuzeichnen, dessen Text sinngemäß lautete: "We hereby approve and join in the document of the United Nations set up on the first of January". Siehe Roosevelts Pressekonferenz 984, 19.12.1944 in Roosevelt 1972-XII, Vol. 24, 268.

⁹⁶ Aufzeichnung Wongs; Kabinettserslass P.C. 19, beide 2.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2942, DEA/3014-40. Erklärung der Vereinten Nationen mit den Unterschriften aller 26 Staaten, [1./2.1.]; Memoranda Berles und Savages, 2.1. in FRUS 1942-I, 25-9.

⁹⁷ Kings Tagebucheintrag, 2.1.1942, 7 in NAC, MG 26 J 13. Vgl. Auszug aus Berles Tagebucheintrag, 2.1. in Berle/Jacobs (Hg) 1973, 393f. Pressemitteilung des PMO, 2.1. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 225, File 2.

"appropriate authorities which are not governments". Als Folge dieser Aufforderung erreichte das *State Department* eine Flut von Korrespondenz beitrittswilliger Staaten und Exilgruppen. Dies veranlasste Berle zu der ironischen Bemerkung:

"The terms of the announcement permitting 'appropriate authorities' representing nations silenced by German occupation to adhere are such that they permit any organization to claim representation, and we have had everyone except the South Tyrol Yodelers' League sending in an 'adherence'".⁹⁸

Besondere Probleme bereitete der mögliche Beitritt von nationalistischen Gruppen wie den Basken und den Katalanen oder der rechtsnationalen Vereinigung "Freies Deutschland" von Otto Strasser. Churchill wies Roosevelt bereits im Februar 1942 darauf hin, dass man nicht umhin könne, Staaten wie Persien oder Äthiopien beitreten zu lassen. Roosevelt stimmte damit überein, drängte auf die Aufnahme des "Freien Frankreichs" und erklärte, dass man zu einem geeigneten Zeitpunkt die Sowjetunion und die Vereinten Nationen an diesen Entscheidungen beteiligen müsse. Als Zulassungskriterien für den Beitritt zur Erklärung hatte sich das *State Department* auf "movements or groups ... so representative that they can be considered as the equivalent of national councils" sowie auf eine aktive Kriegsbeteiligung festgelegt.⁹⁹

Wie die Atlantik Charta zog auch die Erklärung der Vereinten Nationen in Kanada großes Interesse auf sich.¹⁰⁰ LE DEVOIR, der MONTREAL STAR, LA PRESSE, der OTTAWA EVENING CITIZEN und der TORONTO DAILY STAR hoben alle die Bedeutung der neuen Allianz gegen die Achsenmächte hervor. LE SOLEIL sah in der Erklärung eine geographische Ausweitung der Atlantik Charta mit einem Großmachtversprechen zum Nachkriegswiederaufbau. Die VANCOUVER SUN mahnte jedoch: "Rehabilitation means something more than economic security". Sie forderte außerdem, dass eine künftige Weltorganisation die nötige Exekutivgewalt besitzen müsse, um Frieden und Weltsicherheit zu erhalten. Die andere, konservativere Zeitung in Vancouver, die PROVINCE, griff die kanadische Regierung wie der GLOBE AND MAIL wegen ihrer angeblichen Weigerung zu einer totalen Kriegsanstrengung an, welche die Erklärung nun unausweichlich zu machen schien. Dies bezog sich wie in LE DROIT auf das Problem einer möglichen Verpflichtung zu nationaler Wehrpflicht (Kings instinktive Befürchtung). Allerdings wies die Ottawaer Zeitung darauf hin, dass Kanada nicht nur

⁹⁸ Foreign Office, Political Intelligence Department: Weekly Political Intelligence Summary No. 118 (January 7, 1942) [W 349/21/50], 19 in NAC, RG 25, Vol. 2512. Pressemitteilung des *State Department*, 5.1. in DSB 6, Nr. 133 (1942), 44. Auszug aus Berles Tagebucheintrag, 9.1.1942 in Berle/Jacobs (Hg) 1973, 395. Vgl. Hull 1948-II, 1126.

⁹⁹ Telg. C-33, Churchill an Roosevelt, 27.2.1942; Telg. R-112, Roosevelt an Churchill, 3.3. in Kimball (Hg) 1984-I, 371f. Die Sowjetunion war Beitritten zu der Erklärung der Vereinten Nationen gegenüber skeptisch eingestellt, was mit der Eingliederung der baltischen Staaten, die eigenständige Völkerbundmitglieder gewesen waren, und dem Problem der europäischen Exilregierungen zusammenhing. Siehe Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Litwinow, 10.1. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1942. Bd. III: Europe. Washington 1961, 407f. Berles Memorandum über ein Gespräch mit dem isländischen Gesandten, Thor Thors, 9.1.; Memorandum Ray Athertons (geschäftsführender Leiter der Europa-Abteilung) über ein Gespräch mit Litwinow, 10.1.; Telg. 123, Hull an Winant, 10.1. in FRUS 1942-I, 30-3.

¹⁰⁰ Eine recht akkurate Darstellung der Rolle der Großmächte beim Entwurf der Erklärung gab K. R. Wilson: "Grand Alliance" in MACLEAN'S 55, Nr. 3, 1.2.1942a, 12f., 38f., 13. Wilson behauptete, dass McCarthy die Erklärung - im Gegensatz zum Commonwealth of Australia, zum Dominion of New Zealand oder zur Union of South Africa - nur für Canada ohne Bezugnahme auf das Commonwealth unterschrieben hatte. Er übersah allerdings, dass Indien ebenfalls ohne Nennung seines internationalen Status als "Quasi-Dominion" unterzeichnet hatte.

Soldaten brauche, sondern auch genügend männliche Arbeitskräfte, um die Rüstungsproduktion aufrecht zu erhalten. Das Versprechen eines totalen Krieges beschäftigte auch die MONTREAL GAZETTE, die wie viele andere Zeitungen die Nachkriegsaspekte der Erklärung unbeachtet ließ. Anstatt eines Kommentars druckte *Action nationale* einen Auszug aus der Neujahrsbotschaft Papst Pius' XII ab, worin das Recht der Kleinmächte auf Neutralität, territoriale Integrität und "protection adéquate" durch die Großmächte unterstrichen wurde. Das konservative OTTAWA EVENING JOURNAL vertrat einmal mehr die Meinung, dass die unmittelbare Aufgabe, den Krieg zu gewinnen, wichtiger sei als die Nachkriegsplanung. In demselben Kommentar wurde aber zumindest eingestanden, dass die Vereinten Nationen für die Wiederherstellung von Menschenrechten und christlichen Werten kämpften, was auch vom GLOBE AND MAIL am 7. Januar beteuert wurde. Die WINNIPEG FREE PRESS blieb ihrem "internationalistischen" Kurs treu und begrüßte die Erklärung als "re-birth in tears and blood of the principle of collective security which 20 years ago we held within our grasp only to throw it away". Die HALIFAX CHRONICLE auf der anderen Seite behauptete das genaue Gegenteil: "[The] Declaration does not resurrect the League of Nations under another name". Sie sei nur eine erste formale Verpflichtung, keinen Separatfrieden zu schließen und einen maximalen Kriegsbeitrag zu leisten. In einem ähnlichen Kommentar sah das *Canadian Forum* die Erklärung als ersten Schritt beim Formen der neuen Allianz: "The allied counter move to Goebbels' discord propaganda should be the immediate establishment of an inter-allied high-command and policy-making body council. ... The shape of the future must be hammered out now - or the future will have no shape at all".¹⁰¹ Die Erklärung wurde dem Unterhaus am 22. Januar 1942 zusammen mit der Atlantik Charta und den drei St. James Palast-Resolutionen vorgelegt, ohne dass diesen Dokumenten größere Aufmerksamkeit geschenkt wurde.¹⁰²

Nicht alle Zeitgenossen waren so resigniert wie der Premierminister hinsichtlich der Behandlung Kanadas im Zusammenhang mit der Erklärung der Vereinten Nationen. Pearson machte seiner Unzufriedenheit in einem Brief an Massey Luft:

"[T]he Washington Declaration - a badly drafted document, which was sent to us shortly before the ceremony with the injunction we were not to make any changes - does not list all the States in

¹⁰¹ Ein Faksimile der Erklärung wurde veröffentlicht in LE SOLEIL, 5.1.1942, 8. Alle Kommentare stammen vom 3.1.1942, falls nicht anderweitig angezeigt: G. Pelletier: "... la coalition des Vingt-Six Nations" in LE DEVOIR, 5.1., 1; "Unity Now" in Canadian Forum 21, Nr. 252 (1941/42), 1.1.1942, 291f.; C. Gautier "Une guerre mondiale" in LE DROIT, 5.1, 3; "A Solemn Pledge" in GLOBE AND MAIL, 5.1., 6; "A New World Order" in GLOBE AND MAIL, 7.1, 6; "Nations Band for Victory" in MONTREAL GAZETTE, 8; "United Front Is Taking Shape" in OTTAWA EVENING CITIZEN, 5.1, 20; "The Broader World Beyond Our Struggle" in OTTAWA MORNING JOURNAL, 1.1., 8; "Twenty-Six Nations For Liberty" in OTTAWA EVENING JOURNAL, 5.1., 8; "La déclaration de Washington" in LA PRESSE, 5.1, 6; "L'union des démocraties belligérantes" in LE SOLEIL, 4; "A Union Against Savagery" in TORONTO DAILY STAR, 6; "A Pledge of Solidarity" in VANCOUVER PROVINCE, 5.1., 4; "Walking Together" in VANCOUVER SUN, 4; sowie Pius XIII: "La nouvelle charte des petites nations" in Action nationale 19-1 (1942), 107.

¹⁰² Canada. Treaty Series, 1942, No. 1: Declaration by United Nations, Done at Washington, January 1, 1942. Related Documents: Declaration of Principles, Known as the Atlantic Charter, by the Prime Minister of the United Kingdom and the President of the United States of America, August 14, 1941. Resolutions Approving the Atlantic Charter and Providing for the Re provisioning of Europe After the War Adopted at the Inter-Allied Meeting Held in London, September 24, 1941. Tripartite Pact Signed in Berlin, September 27, 1940, and Referred to in the Above Declaration by United Nations. Ottawa 1942; Canada. House of Commons Debates. 1942. Bd. I. Ottawa 1942, 2.

alphabetical order, as had become customary. The Americans insisted on breaking them up into a major league and a minor league. Canada was put in the minor league alongside Costa Rica".¹⁰³

Auch die Australier waren unzufrieden mit der Vorgehensweise der Großmächte:

"[T]he method in which the negotiations and the transactions have been carried out has not been satisfactory to the Dominions. We hear [sic] of proposed amendments and bits of information, but even at the last [sic; minute?] we were without definitive information as to the full text. ... There is evidence ... that much of the procedure was designed rather to bustle distant governments by telling them that agreement must be reached within a very short time".¹⁰⁴

Für den Sportfanatiker Pearson kam die Relegation Kanadas in die "zweite Liga" einer Schlappe gleich. War Kanada jedoch "groß" und "kämpferisch" genug, um in der "ersten Liga" mitzumischen oder musste eine neue "Zwischenliga der Mittelmächte" geschaffen werden? Die Erklärung der Vereinten Nationen war insgesamt nicht mehr als ein formaler Ausdruck der neuen "grand alliance". Als Nachkriegsdokument war sie für den Moment weniger wichtig, wie die Reaktionen in Presse und Regierung zeigten. Der Ausschluss Kanadas und Australiens von den Großmachtdiskussionen über die Erklärung lag einigen Zeitgenossen schwer im Magen.¹⁰⁵ Kanada war im Gegensatz zu Australien nicht bereit, sich kurz vor der Unterzeichnung hörbar über die neue Zwei-Klassen-Allianz zu beklagen. Dem Kriegszwang zu Einheit und Effizienz war argumentativ wenig entgegenzusetzen. Die Reihenfolge der Signatarmächte - so unwichtig sie auf den ersten Blick erschien - etablierte die Struktur der "Großen" Allianz, die das Fundament für die Vereinten Nationen bildete. Die Großmächte machten die wichtigen Dinge unter sich aus. Den anderen Mitglieder der Vereinten Nationen blieb nur, sich zu fügen und zu versuchen, einige Verbesserungen der Großmachtpläne zu erreichen.

Zusammenfassung

Ottawa hatte als einziges Dominion etwas an der ersten St. James Palast-Resolution auszusetzen, was aber den eurozentrischen Entwurf der Briten auf den richtigen "internationalistischen" Kurs brachte. Der Ausschluss Kanadas von den Diskussionen über die Atlantik Charta und die Erklärung der Vereinten Nationen erregte u. a. bei King und im Außenministerium Unwillen, hatte allerdings zunächst keine politischen Folgen. Zu dem neuen Selbstbewusstsein Kanadas gesellte sich jetzt eine trotzig Unzufriedenheit mit dem "abgewerteten Status" in den Vereinten Nationen seit dem Kriegseintritt der USA. Nach Dezember 1941 bestand Kanada deshalb auf mehr Mitsprache in nicht-militärischen

¹⁰³ Pearson an Massey, 9.1.1942 in UTA, Massey Papiere, Vol. 371, File 6. Eine Kopie dieses Briefs ist in NAC, MG 26 N, Reihe 1: *Pre-1958 Correspondence*, Vol. 10. Vgl. Auszug in Massey 1963, 350f. Zur Frage der Unterschriftenreihenfolge vgl. H. D. Hall: *Commonwealth. A History of the British Commonwealth of Nations*. New York u. a. 1971, 680n.

¹⁰⁴ Telg. [4], australischer Außenminister/Evatt, an Gesandten in Washington/Casey, 3.1.1942; vgl. Telg., Casey an Evatt, 4.1. in DAFP 5, 404f., 412-5.

¹⁰⁵ Die Hochkommissare waren der Ansicht, dass die Dominien gegenüber den USA, der Sowjetunion und China energischer auftreten sollten: "Now that the war had been joined on so many different fronts, the High Commissioners thought it was essential that there should be some higher control on general questions of strategy and also on questions of supply. They emphasized the necessity of taking account of the position of the Dominions in any arrangements made. Hitherto it had been possible for the U.K. Government alone to deal with the Dominion Governments on strategic questions as they arose, but it was becoming important that the Dominions should take a direct share of responsibility in conjunction with the U.S.A., the U.S.S.R. and China". Siehe Aufzeichnung über Treffen mit Dominion-Hochkommissaren, 12.12.1941 in PRO, DO 121/11.

Bereichen der Kriegführung. Von seiner wirtschaftlich-finanziell starken Position ausgehend abstrahierte das Dominion, dass in einer demokratischen Allianz nicht alleine die Großmächte das Geschick der Vereinten Nationen bestimmen dürfen sollten. Die bedeutendsten zweitrangigen Mächte oder "Mittelmächte" müssten an wichtigen Entscheidungen besonders über die Nachkriegsplanung und Wirtschaftsfragen beteiligt werden.

Das neue Machtgleichgewicht in Europa und erste alliierte Initiativen zur Nachkriegsordnung brachten Ottawa dazu, sich mit dem Problem einer Weltorganisation zu beschäftigen. Wie konnte "Realpolitik" mit der Idee einer effektiven Weltorganisation vereinbart werden? Sollte eine "neue Ordnung" auf Europa begrenzt sein oder weltweit durchgesetzt werden? Konnte eine internationale Sicherheitsorganisation Aggressoren überhaupt in Schach halten, und wenn ja wie?¹⁰⁶ Die vorsichtige King-Regierung vermied Nachkriegsverpflichtungen zur europäischen Sicherheit, es sei denn, die USA und Großbritannien gingen mit gutem Beispiel voran. Dies stand im Gegensatz zur Haltung Canberras, das schon Ende Oktober 1939 gegenüber Großbritannien erklärte, dass ein dauerhafter Friede nur durch eine funktionierende Nachkriegsordnung und ein neues (reformiertes) System "kollektiver Sicherheit" gewährleistet werden könne (Kap. 1). In Kanada wurden die St. James Palast-Resolutionen, die Atlantik Charta sowie die Erklärung der Vereinten Nationen einerseits in ihren tagespolitischen Implikationen, andererseits als Teil alliierter Propaganda gegen Hitlers "neue Ordnung in Europa" gesehen. Ihre Bedeutung für die Nachkriegsweltordnung wurde weniger beachtet. Während die Australier die erste St. James Palast-Resolution und die Atlantik-Konferenz im Gegensatz zu Ottawa uneingeschränkt begrüßten, waren sie wie die Kanadier erbost über die Zwei-Klassen-Reihenfolge der Präambel in der Erklärung der Vereinten Nationen. Was die öffentliche Meinung in Kanada angeht, so konnte bisher noch keine Sonderhaltung des oft voreilig als "isolationistisch" bezeichneten Québec beobachtet werden. Vielmehr fanden Québecer Meinungen ihre Entsprechungen im Spektrum der anglokanadischen Öffentlichkeit.¹⁰⁷

Mit dem amerikanischen Kriegseintritt war eine erste Bedingung für die umfassendere kanadische Unterstützung einer Nachkriegsordnung erfüllt. Denn die USA waren jetzt über ihre Kriegsbeteiligung zur Regelung der (europäischen) Nachkriegsordnung in die Pflicht genommen. Doch wie weit waren die Großmächte - besonders die Vereinigten Staaten - bereit, sich in ihrer Sicherheitspolitik festzulegen? Würden sie die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen an der Diskussion einer Nachkriegsordnung teilhaben lassen? Die aus der *Arcadia*-Konferenz hervorgegangenen *Combined Boards* würden zu einem ersten Testfall für den Willen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten werden, Kanada als einem wichtigen Mitglieder der Vereinten Nationen ein größeres Mitspracherecht in der Allianz zuzugestehen.

¹⁰⁶ Vgl. dazu den Kommentar des *Canadian Forum* über die Transformation des Großmachtssystems nach der Niederlage Frankreichs, der Schwächung Großbritanniens sowie dem Aufstieg Deutschlands und der USA: "All that we can be sure of is that these new [international] giants will use their power like giants and not like League of Nations idealists". Siehe "A New Balance of Power" in *Canadian Forum* 20, Nr. 236 (1940/41), 1.9.1940, 163.

¹⁰⁷ Traditionelle Urteile zur Québecer Haltung sind etwa Soward et al. 1941, 12; Gelber 1944, 12f.; Stacey 1982-II, 372. Ein anregender Vergleich der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der innen- und außenpolitischen Positionen der CCF und Québecs wurde angestellt in J. Levitt: *The C.C.F. and French Canadian 'Radical' Nationalism. A Comparison in Policy (1933 - 1942)*. Magisterarbeit University of Toronto 1963, Kap. 5.

KAPITEL 3: DIE KANADISCHEN ERFAHRUNGEN IN DER AUSEINANDERSETZUNG UM DIE *COMBINED BOARDS* 1942 - 1943

Dieses Kapitel untersucht Kanadas Bemühungen um Repräsentation in den *Combined Boards* zwischen 1942 und 1943. Es ging bei dieser Testauseinandersetzung um das Problem von anglo-amerikanischer Hegemonie versus mehr Mitsprache der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen in der Allianz. Konnte die Großmachthegemonie während des Krieges in eine gleichberechtigtere Mitsprache der Vereinten Nationen umgewandelt werden, was eine solidere Grundlage als bisher für die Nachkriegszusammenarbeit bilden würde?¹ Die kanadischen Erfahrungen bei der Auseinandersetzung um die gemeinsamen Ausschüsse trugen wesentlich zur Entwicklung des "Mittelmacht"-Denkens und des "Prinzip der funktionalen Repräsentation" im *Department of External Affairs* bei.

Zum System der anglo-amerikanischen gemeinsamen Ausschüsse gehörten: die gemeinsamen Generalstabschefs (*Combined Chiefs of Staff*, CCoS), das *Combined Raw Materials Board* (CRMB), das *Combined Munitions Assignment Board* (CMAB) und das *Combined Shipping Adjustment Board* (CSAB). Sie alle waren Ende Januar 1942 gegründet worden. Das *Combined Food Board* (CFB) und das *Combined Production and Resources Board* (CPRB) kamen am 9. Juni desselben Jahres hinzu. Das CMAB unterstand als einziger gemischt militärisch-ziviler Ausschuss direkt den gemeinsamen Generalstabschefs. Die anderen Ausschüsse waren rein zivil und beiden Regierungen verantwortlich. Alle diese Ausschüsse hatten eine nur beratende, keine ausführende Funktion. Der Ausdruck "combined" wurde für anglo-amerikanische Ausschüsse reserviert, wohingegen der Begriff "joint" rein nationale Ausschüsse bezeichnen sollte.² Entgegen ursprünglichen Plänen wurden lediglich das CMAB und das CSAB in beiden Hauptstädten eingerichtet, die restlichen Ausschüsse dagegen nur in Washington. Kanada wurde am 7. November 1942 Mitglied im CPRB und am 28. Oktober 1943 im CFB, bemühte sich aber vergeblich um eine Mitgliedschaft im CMAB.³

¹ Vgl. die Erklärung Berles: "[A]s [the United Nations] forge the great organizations of war they plan the use of these organizations to relieve the distress of the world when war is done and to bring peace, order, and fruitfulness to a devastated world, under law which will protect freedom and render an economic system which gives opportunity and life". Siehe Radioansprache Berles, 1.3.1942 in DSB 6, Nr. 141 (1942), 203ff., 205.

² Protokolle eines Treffens von Roosevelt und Churchill, 14.1.1942 in FRUS 1941 - 1943, 203-8. Zur Vorbereitung der offiziellen Erklärung zu den *Combined Boards* siehe Telg. C-158x, Churchill an Roosevelt, 23.1.; Telg. R-76x, Roosevelt an Churchill, 26.1. in Kimball (Hg) 1984-I, 327ff. Presseerklärung, 26.1. in DSB 6, Nr. 136 (1942), 87f. Telg. 25, britische Generalstabsvertretung in Washington an Generalstab in London, 4.2. in als Hist. (F) 1 (Final), 30.3.1942 in Cabinet Office History Series 1976[-V], 29ff. Standarddarstellungen zu den *Combined Boards* sind Hall 1955, 340-51, 382f., 343, 508ff.; W. K. Hancock/M. M. Gowing: *British War Economy*. London 1949 (History of the Second World War. Hg: W. K. Hancock), 389-404; S. M. Rosen: *The Combined Boards of the Second World War. An Experiment in International Administration*. New York 1951 *passim*; R. M. Leighton/R. W. Coakley: *Global Logistics and Strategy, 1940 - 1943*. Washington (The United States Army in World War II: The War Department) 1955, 251. Ein nützliches Übersichtsdiagramm über die komplexen Beziehungen der gemeinsamen Ausschüsse zu britischen Vertretungen in Washington ist in H. D. Hall/C. C. Wrigley/J. D. Scott: *Studies of Overseas Supply*. London (History of the Second World War. United Kingdom Civil Series. Hg: K. J. Hancock. War Production Series. Hg: M. M. Postan) 1956, 356f. Zur *Arcadia*-Konferenz siehe Weinberg 1994, 306-9.

³ Die anlässlich der Aufnahme Kanadas abgeänderte Satzung des CPRB ist abgedruckt in M. Katz: "A Case Study in International Organization" in *Harvard Business Review* 25-1 (1946/47), 1-20, 20. Zum Mandat des CFB siehe R. J. Hammond: *Food I. 3 Bände*. London (History of the Second World War. United Kingdom Civil Series. Hg: W. K. Hancock). Bd. I: *The Growth of Policy*. 1951, 238. Hall/Wrigley/Scott 1956, 215. Keenleyside erstellte am 31. Mai 1942 für den kanadischen Premierminister ein Übersichtsdiagramm über die Beziehungen zu den *Combined Boards*, das zu finden ist in NAC, RG 25, Vol.

Die kanadischen Beziehungen zu den gemeinsamen Ausschüssen lassen sich in mehrere Phasen unterteilen: 1.) die Zeit der Informationsbeschaffung (Januar - Februar 1942); 2.) die Entscheidung über eine Unterstellung der kanadischen Produktion unter die gemeinsamen Ausschüsse (Februar bis April 1942); 3.) das Bemühen um Mitgliedschaft im CMAB (April - Juni 1942); 4.) die Reaktionen auf die Gründung weiterer *Combined Boards* (Juni - September 1942); 5.) das Erreichen der Mitgliedschaft im CPRB (September - November 1942) und 6.) das Erreichen der Mitgliedschaft im CFB (November 1942 - Oktober 1943).⁴

3.1.: Die Gründung der ersten *Combined Boards*

Der Partizipationsgrad der Vereinten Nationen in der "Großen Allianz" war für Zeitgenossen ein wichtiger Indikator für die sich allmählich entwickelnde amerikanische und britische Nachkriegspolitik. Die gemeinsamen Ausschüsse würden zu einem gewissen Grad über den Krieg hinaus tätig sein, was sie wie wenig später die UNRRA zu einem Modell und Testfall für die alliierte Nachkriegszusammenarbeit werden lassen sollte. Der *GLOBE AND MAIL* beispielsweise hatte am 25. Dezember 1941 eine Verbindung zwischen Kanadas Rolle in der Nachkriegswelt und seiner Beteiligung an den Washingtoner Diskussionen hergestellt.⁵ Die Gründung der *Combined Boards* warf zwei Probleme auf. Erstens, in welcher Beziehung würden sie zur Sowjetunion und zu China stehen? Beide Staaten waren in der Erklärung der Vereinten Nationen als Großmächte neben den USA und Großbritannien genannt worden. Im Falle Chinas war dies nur pro forma geschehen, aber die Sowjetunion musste als wichtigster Allianzpartner in Europa auf jeden Fall berücksichtigt werden. Zweitens, welche Beziehung würden wichtige Produzenten und Nachschublieferanten unter den Vereinten Nationen zu den gemeinsamen Ausschüssen haben? Wer seinen Beitrag leistete, würde mitbestimmen wollen. Beide Probleme waren im Mandat der *Combined Boards* angesprochen worden: "These bodies will confer with representatives of the U.S.S.R., China and such others of the United Nations as necessary to attain common purposes and provide for the most effective utilization of the joint resources of the United Nations". Bedeutung und Relevanz der gemeinsamen Ausschüsse erstreckten sich also über ihre duale Mitgliedschaft hinaus auf

2964, DEA/3265-A-40, I und in Hugh L. Keenleyside. *Memoirs of Hugh L. Keenleyside*. 2 Bände. Toronto. Bd. II: *On the Bridge of Time*. 1982, 86f.

⁴ Zeitgenössische Darstellungen zu den *Combined Boards* sind H. G. Skilling: "Who Runs the War?" in QQ 49-3 (1942), 220-229, 226f.; Skilling 1945, 316-23; Lingard/Trotter 1950, 232-5. Vgl. die späteren Untersuchungen von Stacey 1970, 161-78; Granatstein 1975, 294-300; Holmes 1979-I, 29ff.; Granatstein 1982, 125-30; H. M. Mackenzie: "Finance and 'Functionalism': Canada and the Combined Boards in the Second World War" in D. P. Woolner (Hg): *The Second Québec Conference Revisited: Waging War, Formulating Peace: Canada, Great Britain, and the United States in 1944 - 1945*. New York 1998b, 171-94.

⁵ "A Test of Canada's Weight" in *GLOBE AND MAIL*, 25.12.1941, 6. Vgl. P. S. Wild jr.: "Machinery of Collaboration Between the United Nations" in *Foreign Policy Reports* 18-8 (1942/43), 1.7.1942, 94-107, 106f.; "The Gears Mesh For Global War" in Sonderausgabe der *FINANCIAL POST* 36: *Democracies' United Front: Stocktaking of Our Capacity to Win*, 26.9.1942, 1-24, 11. K. G. Kramer: "Super-Government: Anglo-American Boards Decide War Strategy. Plan for Post-War Era" in *WALL STREET JOURNAL*, o. D. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Vgl. die Aussage einiger amerikanischer Zeitgenossen: "[T]he experience gained by the Allies through the pooling of raw materials, industrial production and shipping, and through close collaboration of their military, naval and air units, will lay a practical basis for global collaboration in the peacetime task of building a world order". Siehe T. A. Bisson/V. M. Dean/A. R. Elliott/L. E. Frechtling/J. C. De Wilde: "The United States at War" in *Foreign Policy Reports* 17-20 (1941/42), 1.1.1942, 246-59, 259.

alle Vereinten Nationen. Würde daraus aber eine ein- oder eine wechselseitige Interaktion zwischen den USA und Großbritannien sowie den Vereinten Nationen entwickelt werden?⁶

Die Amerikaner und Briten konnten sich auf der *Arcadia*-Konferenz nicht auf einen Obersten Rat für die militärische, politische und wirtschaftliche Lenkung der Kriegführung einigen. Das britische Kriegskabinettt hatte erklärt: "[T]he smaller belligerents could not well be excluded from such a body".⁷ In Washington kursierten jedoch während der Konferenz allerlei Gerüchte über einen solchen Obersten Kriegsrat. Am 29. Dezember berichtete der *GLOBE AND MAIL* gestützt auf Meldungen der *NEW YORK TIMES* fälschlicherweise, dass King in Washington gegenüber Churchill und Roosevelt gefordert habe, Kanada solle in einem Obersten Kriegsrat repräsentiert sein. Der *GLOBE* war der Ansicht, dass ein Kriegsrat nötig sei, Kanada aber aus Effizienzgründen nicht auf einer Mitgliedschaft bestehen solle. Im Ersten Weltkrieg war Kanada im Inter-Alliierten Rat über das Britische Empire (sprich Großbritannien) vertreten gewesen, was dem *GLOBE* zufrieden stellend erschien. Schon am 27. Dezember hatte Clyde R. Blackburn im *OTTAWA MORNING JOURNAL* voreilig von einem "Allied Supply Council" und einem "Allied War Council" geschrieben.⁸

Bereits am 31. Dezember 1941 schlugen britische Militärs in Washington die Einrichtung paralleler Ausschüsse in beiden Hauptstädten zur Koordination von Nachschub, Produktion und Strategie vor. Die Ursprünge des CMAB für die Zuteilung von Rüstungsgütern an die Alliierten lagen in einem Vorschlag Generalleutnant Gordon N. Macreadys von der britischen Generalstabsvertretung in Washington. Die Beziehung eines solchen Ausschusses zu den Vereinten Nationen stellte Macready sich

⁶ Hall 1955, 508 (Zitat); Hall/Wrigley/Scott 1956, 207. Die offizielle amerikanische Darstellung behauptete unrichtigerweise, dass China die einzige Vereinte Nation gewesen sei, die eine CMAB-Mitgliedschaft gefordert habe, was Kanada und Australien ignorierte. Allerdings beobachteten Leighton und Coakley zutreffend: "In truth the boards were ... instruments of Anglo-American policy, and the other United Nations were left on the periphery" (Leighton/Coakley 1955, 252).

⁷ Hall 1955, 344f., 350, 508. Vgl. Telg. W.191, britische Generalstabschefs an Generalstabsvertretung in Washington, 2.6.1942 in Cabinet Office Historical Series 1976[-V], 97f. In der kanadischen Öffentlichkeit war die Frage eines Obersten Kriegsrats ebenfalls erörtert worden. Thomas wies auf die Schwierigkeiten der Einrichtung eines Obersten Kriegsrats im Zusammenhang mit der Sowjetunion und der amerikanischen Öffentlichkeit hin. Thomson sprach sich für einen ständigen außen- und verteidigungspolitischen Rat des Commonwealth und der USA aus. Gregory zeigte die Probleme eines alliierten Oberkommandos oder Obersten Kriegsrats im Hinblick auf nationale Souveränität auf, besonders was die Sowjetunion und China betraf, und hing der Illusion nach, dass King einem Obersten Rat vorstehen könne. Der *GLOBE* schließlich hatte bereits am 17. Dezember die Gründung eines "Supreme War Council in whose decisions all the democratic allies had a voice" gefordert. Denn die Kriegführung gegen Japan und Deutschland musste koordiniert werden. Siehe T. H. Thomas: "The Illusion of Unified Command" in *QQ* 49-1 (1942), 68-78, 71ff., 75; R. R. Thomson: "A Permanent British-American Central Council" in *SATURDAY NIGHT* 57, Nr. 13 (1941/42), 13.12.1941, 22f.; G. Gregory: "Canada Can Aid in Formation of Grand Alliance" in *SATURDAY NIGHT* 47, Nr. 15 (1941/42), 27.12.1941, 7; "Supreme War Council Needed" in *GLOBE AND MAIL*, 17.12., 6; vgl. "Inter-Allied Council May End Lend-Lease" in *FINANCIAL POST* 35 (1941), 27.12., 1. RIIA (Hg) 1980-II, RDP 124, 27.2.1942, 35.

⁸ Die Spekulationen über einen Obersten Kriegsrat waren nicht auf Kanada beschränkt, sondern auch in der amerikanischen Presse gang und gäbe, wie ein Presseüberblick des *Foreign Office* zeigte. Im *GLOBE* hatte MacCormac vorsichtigerweise keinen Obersten Kriegsrat erwähnt und nur erklärt, dass King auf Repräsentation in den gemeinsamen Ausschüssen bestehen würde. Philip behauptete in der *NEW YORK TIMES*, Kanada sei bereit, an der Gründung eines Obersten Kriegsrats mitzuwirken. Die *FINANCIAL POST* war für eine umfassende Koordination der kanadisch-alliierten Rohstoff- und Rüstungsproduktion. Anstelle eines Obersten Kriegsrats kamen Churchill und Roosevelt später überein, in London und Washington je ein *Pacific War Council* (PWC) zu etablieren. Diese konsultativen Organe würden die Ansprüche der kleineren Mächte auf angemessene Repräsentation befriedigen helfen. Siehe C. R. Blackburn: "Mr. King Joins in Drafting War Strategy" in *OTTAWA MORNING JOURNAL*, 27.12.1941; J. MacCormac: "Asks Voice of Canada in Strategy" in *GLOBE AND MAIL*, 27.12.; P. J. Philip: "Canadian Premier to See Churchill" in *NEW YORK TIMES*, 23.12. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 230, File 8. "Should and How Could British Empire, United States and Russia Go Further in Pooling and Co-ordinating Use of All War Resources" in *FINANCIAL POST* 35, 20.12., 3; "Forget Nationalism for War" in *GLOBE AND MAIL*, 29.12., 6; "Role of Dominions in War at Issue" in *NEW YORK TIMES*, 27.12., 8. Foreign Office, Political Intelligence Department: Weekly Political Intelligence Summary No. 117 (December 31, 1941) [W 21/21/50], 17 in NAC, RG 25, Vol. 2512.

so vor: "The Americans and ourselves will each take certain of the Allied and friendly powers as their protégés, receive their requirements, and arrange for allocations of equipment to them". Diese Idee der "protégés" oder "Klientelstaaten" entstammte der traditionellen Machtpolitik, die sich auf eine "balance of power" und Einflussphären verließ. Die britischen Dominien und Kolonien, die europäischen Alliierten und die Türkei würden die "protégés" Großbritanniens sein; Lateinamerika, China und Island wären die Verantwortlichkeit der USA. Das Problem der Sowjetunion würde später geregelt werden. Dieser Vorschlag stieß in Washington auf einigen Widerspruch. James H. Burns (*Office of Lend and Lease Administration*) forderte die Anerkennung der Sowjetunion als "full partner, for it is certainly carrying its full share of the load at the present time". Der Rechtsberater der *Lend and Lease Administration*, Oscar Cox, forderte eine gleichberechtigte Behandlung der Allianzpartner in einem "United Nations Supply Council", das mit einem amerikanisch-britischen Exekutivausschuss zusammenarbeiten solle, um die Bedürfnisse aller Vereinten Nationen zu koordinieren: "Russia, China, ... and the other allies cannot be treated as stepchildren 'protégés' if we want to win this war sooner rather than later". Breckinridge Long stellte ähnliche Überlegungen an: "The trouble will be with governments not members of the [Combined; d. V.] committees - Russia, China, Netherlands, etc. - and the 'etc.' includes all the smaller governments which are jealous of their positions and prerogatives". Von diesen politischen Überlegungen abgesehen schien niemandem aufzufallen, dass auch andere Mitglieder der Vereinten Nationen wichtig für Nachschub und Rüstungsproduktion waren und nicht nur Zuteilungen der Großmächte erhalten würden.⁹

Was die Anfänge des CRMB angeht, so lagen die Dinge anders. Rohstoffe waren geologisch, nicht nach Industrialisierungsgrad unter den Vereinten Nationen verteilt. Schon fünf Tage nach dem Überfall auf Pearl Harbour befürwortete deshalb das amerikanische *Supply Priorities and Allocations Board* "joint agreements with the British and other foreign governments regarding international control of raw materials". Neben den Bemühungen des *State Department* um einen Obersten Wirtschaftskriegsrat riet Hopkins dem Präsidenten am 17. Dezember 1941, alliierte Ausschüsse für die Zuteilung von Rohstoffen zu gründen. Roosevelt stimmte Hopkins zu und unterrichtete Hull am nächsten Tag von seiner Absicht, mit den Briten (und u. a. den Niederländern wegen ihrer südpazifischen Kolonien) über Rohstoffzuteilung zu konferieren. Der Generalstabsausschuss empfahl dem Präsidenten vier Tage später die Einrichtung eines "Obersten Alliierten Kriegsrates" mit einem "gemeinsamen militärischen Planungsausschuss" und einem "gemeinsamen Nachschubausschuss". Am 26. Dezember stellte sich William L. Batt (Leiter der Materialabteilung im *U.S. Office of Production Management*) eine anglo-amerikanische Diskussionsgruppe mit einer "cargo clearance function" unter einem "high level strategy board" vor. Am nächsten Tag drängte der britische Nachschubminister, Lord Beaverbrook, den

⁹ Sekretär des britischen Generalstabes, L. C. Hollis, an Hopkins, 9.1.1942, mit Anlage des Memorandum von Generalleutnant G. N. Macready (Stellv. Chef des imperialen Generalstabs), 7.1.; Memorandum, Burns an Hopkins, 9.1.; vgl. Memorandum, McCloy an Hopkins, 10.1.; Memorandum, Cox an den Leih- und Pachtverwalter, Edward R. Stettinius, 12.1. in FRUS 1941 - 1943, 349-53, 356f. Vgl. Sherwood ²1950, 471; Hall 1955, 350. Longs Tagebucheintrag, 23.1. (Unterstreichungen im Original) in Israel (Hg) 1966, 244. Die offizielle britische Darstellung zur Rohstoffpolitik ist J. Hurstfield: *The Control of Raw Materials*. London (History of the Second World War: United Kingdom Civil Series. Edited by W. K. Hancock. War Production Series: Directed by M. M. Postan) 1953, 296-9; vgl. Hall/Wrigley/Scott 1956, 262-71. Die offizielle amerikanische Darstellung anerkannte die britische Initiative und Planungsvorarbeit für die *Combined Boards*. Die amerikanischen Militärs fürchteten eine britische Dominanz in diesen Ausschüssen, weshalb Washington zurückhaltend blieb. Das CMAB unter den CCoS war dann das einzige *Board* mit "express powers to make allocations of the materials under [its] jurisdiction". Siehe Leighton/Coakley 1955, 248ff., 257 (Zitat).

Präsidenten ebenfalls zur Gründung je eines Ausschusses für Rüstungs- und Rohstoffproduktion. Für die Produktion von Panzern, Luftabwehrgeschützen und Gewehren wurde Kanada hier erstmals in einem Atemzug neben den USA und Großbritannien erwähnt. In Nachrichten an Hopkins und Churchill 24 Stunden später bestand Beaverbrook erneut auf einem "Supreme Command in supplies as well as in strategy ... to co-ordinate the production of the United States, Great Britain and Canada, including raw materials". Churchill selbst warnte Roosevelt am 26. Januar: "[T]he position of Canada may require special consideration".¹⁰ Trotz solcher Überlegungen wurden die gemeinsamen Ausschüsse rein bilateral eingerichtet, und ihre Beziehungen zu den Vereinten Nationen blieben unklar.

3.2.: Die Anfangsphase der Informationsbeschaffung

Die kanadischen Beziehungen zu den gemeinsamen Ausschüssen fielen in die Zuständigkeiten verschiedener Ministerien mit ihren jeweiligen Vertretern in London und Washington: das Munitions- und Nachschubministerium Clarence D. Howes sowie das Finanzministerium James Hsleys für Nachschub-, Produktions- und Finanzfragen; das Verteidigungsministerium James L. Ralstons (Heer), Angus MacDonalds (Marine) sowie Charles G. Powers (Luftwaffe) für militärische Aspekte sowie das Außenministerium, das versuchte, eine übergeordnet-koordinative Rolle zu übernehmen. Diese überlappenden Zuständigkeiten erforderten wechselseitige Abstimmung in Ottawa sowie zwischen kanadischen Vertretern in Washington und London.

In Ottawa diskutierte man Mitte Januar 1942 nach einem Besuch Macreadys die Beziehungen zu den gemeinsamen Ausschüssen. Während Churchills Visite in der kanadischen Hauptstadt Ende Dezember war britischerseits kaum etwas zu den *Combined Boards* fallen gelassen worden. Macready hatte gegenüber den kanadischen Generalstabschefs von folgenden Ausschüssen gesprochen: "[a] Small War Council", ... a Joint Planning Committee ..., a Joint Allocation (material supply) Committee, ... [and] a Joint Supply Committee covering ... raw materials, production and transportation". Auf einer Sitzung des Kriegsausschusses des Kabinetts am 14. Januar forderte Generalstabschef Generalleutnant Kenneth Stuart, ein Vertreter der Streitkräfte solle "part of a joint Commonwealth staff" in Washington sein. Pearson und Robertson bemerkten, dass weder die Gesandtschaft in der amerikanischen Hauptstadt noch die Regierung über die geplanten Ausschüsse oder einen geplanten Kriegsrat unterrichtet worden waren. Ressourcen- und Bergbauminister Crerar forderte mit Unterstützung Robertsons die Einrichtung einer eigenen Generalstabsvertretung in Washington: "[A] joint Commonwealth group would not be good enough. Canada would ... find herself committed to decisions in the making of which she had no

¹⁰ Protokoll der 17. Sitzung des *U.S. Supply Priorities and Allocations Board*, 12.12.1941 in United States. Civilian Production Administration, Bureau of Demobilization: Minutes of the Supply Priorities and Allocations Board, September 2, 1941, to January 15, 1942. Washington (Historical Reports on War Administration: War Production Board. Documentary Publication No. 3) 1946a, 40-3, 42. Memorandum, Hopkins an Roosevelt, 17.12.1941; Roosevelt an Hull, 18.12.1941; Memorandum J.B. No. 325, Serial 729 des *Joint Board* des U.S. Generalstabs, 21.12.1941; Memorandum, William L. Batt an Hopkins, 26.12.1941; Beaverbrook an Roosevelt, 27.12.1941, mit beiliegendem Memorandum Beaverbrooks, 27.12.1941; Beaverbrook an Hopkins mit Anlage Beaverbrook an Churchill, 28.12.1941 in FRUS 1941 - 1943, 9f., 18, 20; 50ff., 51; 327-31. Telg. C-158x, Churchill an Roosevelt, 26.1.1942 in Kimball (Hg) 1984-I, 327f. Vgl. Rosen 1951, 10f.; Hall 1955, 342, 347, 351; Leighton/Coakley 1955, 251. Zu Beaverbrook siehe Sherwood ²1950, 470; A. J. P. Taylor: Beaverbrook. New York 1972, 502ff.

effective voice". Das innere Kabinett vertagte eine Entscheidung, um über den Gesandten in Washington Genaueres über *Combined Boards* in Erfahrung zu bringen.¹¹

In der Zwischenzeit war die kanadische Öffentlichkeit irreführend von der MONTREAL GAZETTE und dem TORONTO DAILY STAR darüber informiert worden, dass ein "United States-Canadian British Joint Raw Materials Co-ordination Board" eingerichtet würde. Das Außenministerium fragte überrascht nach dem Mandat dieses Ausschusses und der angeblichen kanadischen Beteiligung. Wrong antwortete, dass er keine weiteren Informationen habe. Er sei nur "in rather remote touch with what has been going on". Am 18. Januar schließlich berichtete die NEW YORK TIMES halbrichtig über die Gründung eines "U.S. - British War Council" und verschiedener Ausschüsse zu Nachschubfragen. Von Kanada war nicht mehr die Rede.¹² Am 15. Januar 1942 wurde Ottawa angekündigt, dass der britische Feldmarschall Sir John Dill die kanadische Hauptstadt besuchen würde, um die Lage genauer zu erklären. In einem vorbereitenden Gespräch in Washington mit Wrong hatte Dill zu verstehen gegeben, dass das Commonwealth mit den Ausschüssen in London, nicht in Washington, zusammenarbeiten solle. Wrong hatte dem entgegnet, dass Kanada Interessen auf beiden Seiten des Atlantiks habe, wogegen Dill nichts einzuwenden hatte.¹³

Nur wenige Tage später diskutierte Dill in Ottawa das Problem der Repräsentation in den neuen Ausschüssen mit Pearson, Kabinettssekretär Heeney, Keenleyside und dem Generalstab. Der britische Feldmarschall erklärte Mandat und Funktionen der Ausschüsse sowie die "protégé"-Idee. Den Kanadiern war klar, dass es unmöglich sein werde, in den militärischen Ausschüssen repräsentiert zu sein, und sie wendeten nichts gegen die Pläne für das CSAB und das CRMB ein. Im Falle des CMAB aber lagen die Dinge anders: "[O]ur special interest in this matter would seem to justify separate ... representation". Ottawa hoffte, dass Australien und Neuseeland seine Sonderstellung für Nachschub und Rüstungsproduktion anerkennen würden, ohne selbst eine Mitgliedschaft zu beanspruchen. Im Gegenzug könne Kanada Australiens und Neuseelands Sonderinteressen im Pazifik akzeptieren und auf eine Mitgliedschaft in den geplanten Pazifik-Kriegsräten verzichten. (Dies änderte sich jedoch Ende März 1942, als Kanada plötzlich und erfolgreich auf einer PWC-Mitgliedschaft bestand). "[I]t was made clear to Sir John Dill ... that Canada would certainly expect to be consulted on all decisions regarding allocations which affected her. As the third most important supplier to the war effort of the Allies, she would be justified in taking this stand".¹⁴ In diesem Satz werden das "Mittelmacht"- und das

¹¹ Kings Tagebucheintrag, 30.12.1941, 1224f. in NAC, MG 26 J 13. Empfehlungsentwurf nach Macreadys Besuch, kanadischer Generalstab an CWC, 12.1.1942; Telg. 30, SSEA an Gesandten in Washington, 14.1.1942; Memorandum, USSEA an King, 17.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Protokoll der 136. CWC-Sitzung, 14.1.1942, 3f. in NAC, RG 2, Vol. 5674. Vgl. Stacey 1970, 163.

¹² "Canada and U. S. Joint Arsenal" in MONTREAL GAZETTE, 6.1.1942; "War Materials to Be Pooled" in TORONTO DAILY STAR, 6.1.1942; Telg. 15, SSEA an Gesandten in Washington, 8.1.1942; Wrong an N. A. Robertson, 8.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-C-40, I. J. Reston: "U.S. - British Accord 'Complete' on War" in NEW YORK TIMES, 18.1.1942, L 11. Vgl. FRUS 1941 - 1943, 203n. Die FINANCIAL POST hatte am 27. Dezember behauptet, dass Kanada ohne nationale Wehrpflicht auf der Arcadia-Konferenz und bei der Koordination der alliierten Ressourcen kaum eine führende Rolle spielen könnte. Siehe "King Is Handicapped At Washington Parley" in FINANCIAL POST 35, 27.12.1941, 1.

¹³ Telg. 34, Gesandter in Washington an SSEA, 15.1.1942; Memorandum, USSEA an King, 17.1. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I.

¹⁴ Memorandum, Pearson an N. A. Robertson, 19.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I.

funktionalistische Denken deutlich, die sich allmählich im *Department of External Affairs* festsetzten. Kanada bestand auf einem Mitspracherecht bei der alliierten Nachschubzuteilung in den Bereichen, in denen seine Beiträge entscheidend und seine Interessen direkt betroffen waren. Pearsons Memorandum vermittelte wie Robertsons Überlegungen Ende Dezember 1941 ein neues Selbstbewusstsein und Anspruchsdenken als "third most important supplier" der Vereinten Nationen. Als führendes Mitglied der Vereinten Nationen passte Kanada nicht in das Zwei-Klassen-System der "protégés".

Tabelle 3-1: Munitionsproduktion der USA, Großbritanniens und Kanadas 1939 - 1945

Munitionstyp	Produktion bis Juni 1945	Prozentanteil USA	Prozentanteil U.K.	Prozentanteil Kanada
Schwere u. mittlere Artilleriemunition (Tsd. Partonenrollen)	48.881	65 %	23 %	12 %
Leichte Feld- u. Panzer(abwehrgeschütz)-munition (Tsd. Partonenrollen)	429.003	68 %	25 %	7 %
Flug- u. Bodenabwehrmunition (Tsd. Partonenrollen)	151.820	49 %	36 %	15 %
Mörsergranaten (Tsde.)	199.695	49 %	45 %	6 %
Panzerminen (Tsde.)	40.393	45 %	43 %	12 %
Granaten (Tsde.)	217.107	49 %	44 %	7 %
Handwaffenmunition 20-mm (alle Typen) (Mio. Partonenrollen)	2.162	71 %	26 %	3 %
Handwaffenmunition unter 20-mm (Mio. Partonenrollen)	56.190	75 %	17 %	8 %
Luftbomben (Tsd. U.S. Tonnen)	7.150	80 %	20 %	(unwichtig)

Die Tabellen 3-1 und 3-2 zeigen, dass das Argument "drittgrößter Munitions- und Rüstungshersteller unter den Vereinten Nationen" korrekt war. Das Dominion rangierte vergleichsweise weit hinter den USA und Großbritannien, aber ebenso weit vor den anderen Alliierten.¹⁵

¹⁵ Entnommen aus Hall 1955, 427 und Hall/Wrigley/Scott 1956, 477. Detaillierte Tabellen zur Munitions- und Rüstungsproduktion zwischen 1939 und 1945 sind in Kennedy 1950-I, 51; vgl. Stacey 1970, 167. Vgl. ebenso den Graph über die Munitionsproduktion seit 1942 mit einer Extrapolation bis 1944 in Combined Production and Resources Board: The Status of Combined Production Programs as of December 31, 1943 (Secret). United States, United Kingdom and Canada. Second Semi-Annual Staff Report. Washington/London 1944, 1 in NAC, James L. Ralston Papiere (im Folgenden MG 27 III B 11), Vol. 42, File "Combined Boards", II.

Tabelle 3-2: Rüstungsproduktion der britischen "Ost-Alliierten" (Australien, Indien, Südafrika, Neuseeland) und Kanadas September 1939 - August 1945

Produzierter Typ	Britische "Ost-Alliierte"	Kanada
Zerstörer (Stückzahl)	3	-
Begleitschiffe und Minenräumer (Stückzahl)	69	295
Kampfflugzeuge (Stückzahl)	1.323	5.178
Andere Flugzeuge (Stückzahl)	1.758	10.779
Panzer (Stückzahl)	57	5.678
Gepanzerte Fahrzeuge (Stückzahl)	2.681	1.123
Kettenfahrzeuge (Stückzahl)	6.711	33.987
Feldartillerie (Stückzahl)	2.273	1.684
Panzerabwehrgeschütze (Stückzahl)	2.174	4.280
Flugabwehrgeschütze (Stückzahl)	768	4.588
Mörser (Stückzahl)	25.395	20.619
Maschinengewehre (Stückzahl)	37.983	251.925
Gewehre (Stückzahl)	992.967	901.850
Gewehr und Mörsermunition (Tsd. Rollen)	27.651	72.367
Handwaffenmunition (Mio. Rollen)	3.976	4.350

3.3.: Die Ursprünge des "Prinzips der funktionalen Repräsentation"

Wrong reflektierte über die Stellung Kanadas in den Vereinten Nationen und zu den *Combined Boards* in einem wichtigen Brief an Robertson. Als ehemaliger ständiger Vertreter am Völkerbund (1938 - 1941) verglich Wrong die Probleme mit den gemeinsamen Ausschüssen mit denen in Genf:

"Any Allied war organization which gave full representation to all the belligerents would be like the Assembly of the League of Nations and would inevitably be so ineffective that it could not exercise real control. (We may have to have some such body with a resounding title and no power as a sort of face-saving device). How far, then, is Canada entitled to go in pressing a claim to participate in inter-Allied bodies which are designed to co-ordinate the war effort? It is easy to state the general principle, but remarkably difficult to apply it. The principle, I think, is that each member of the grand alliance should have a voice in the conduct of the war proportionate to its contribution to the general war effort. A subsidiary principle is that the influence of the various countries should be greatest in connection with those matters with which they are most directly concerned. Among suppliers of war materials for the use of the United Nations, Canada ranks third and only after the United States and United Kingdom. In her direct military contribution of trained fighting men, Canada ranks perhaps fifth or sixth, but comparison here is very difficult".¹⁶

Wrong entwickelte hier eine kanadische Version des "Prinzips der funktionalen Repräsentation": Die Mitgliedschaft in internationalen Ausschüssen oder Organisationen sollte nach wirtschaftlichem oder militärischem Beitrag bestimmt werden oder wenn die "nationalen Interessen" eines Landes berührt würden. Dieses Repräsentationsprinzip würde eigene Interessen wahren, aber zugleich sicherstellen, dass zentrale Ausschüsse internationaler Organisationen durch begrenzte Mitgliederzahl effektiv

¹⁶ Wrong an N. A. Robertson, 20.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Vgl. Gelber 1941/42 a; Gelber 1942 *passim*; Granatstein 1975, 295; Granatstein 1982, 125ff.; J. L. Granatstein: "Hume Wrong's Road to the Functional Principle" in K. Neilson /R. A. Prete (Hg): *Coalition Warfare: An Uneasy Accord. Proceedings of the 8th Military History Symposium, Held at the Royal College of Canada, Kingston, Ont., March 26 - 27, 1981. Waterloo, ON 1983, 53-77, 72f.*

funktionieren und ihre Beschlüsse kompetent ausführen könnten. Mit "funktionaler Repräsentation" würde erreicht werden, dass in einem Feld internationaler Organisation nur direkt betroffene Staaten das Sagen hätten. Über unpolitische, "funktionale" Zusammenarbeit in Sachbereichen könnten verschiedene effektive internationale Organisationen eingerichtet werden, welche dann die Basis für eine Weltorganisation oder gar eine Weltföderation bilden würden.¹⁷ Durch die Betonung der wirtschaftlichen, rüstungstechnischen und militärischen Bedeutung Kanadas in den Vereinten Nationen zeigte Wrong, dass die Zwei-Klassen-Teilung in Großmächte und "protégés" die Realität nicht angemessen widerspiegelte. Das Dominion war keine "Kleinmacht" mehr.

Einige Annahmen Wongs waren idealistisch oder impraktikabel. Jedes Land konnte behaupten, es habe in einem bestimmten Feld der Weltpolitik ein besonderes "nationales Interesse" und Repräsentation in dem korrespondierenden internationalen Ausschuss fordern. Für Wrong dagegen war das "Interesse" eines Landes *a priori* gegeben. "Nationales Interesse" ist aber eine Frage von Wahrnehmung oder Definition seitens eines bestimmten Staates und kann von anderen Staaten kaum angezweifelt werden, ohne dass deren eigene "nationale Interessen" in Frage gestellt würden. "Nationales Interesse" ist somit eng mit staatlicher Souveränität verbunden.¹⁸ Dass ein Land, das in einem Feld der Weltpolitik eine dominierende Stellung einnimmt, nicht in zuständigen internationalen Institutionen ohne angemessene Repräsentation ignoriert werden konnte, war nicht neu. Diese Einsicht war vielmehr die Weiterentwicklung einer Grundregel traditioneller Machtpolitik, wie sie in der Idee des europäischen Mächtekonzertes im 19. Jahrhundert Anwendung fand. Darin hatten alle beteiligten Staaten ein Gleichgewicht verschieden starker Mächte akzeptiert und versucht, Konflikte über nach Bedarf einberufene Konferenzen durch Interessenausgleich zu lösen.¹⁹ Weiterhin würden Staaten mit geringen wirtschaftlichen oder militärischen Kapazitäten nicht gerade begeistert von dem beitragsorientierten

¹⁷ Ein Zeitgenosse argumentierte ebenfalls gemäß dem "funktionalen Prinzip", dass die Mitgliedschaft in den *Combined Boards* weder auf die Großmächte beschränkt werden, noch alle Vereinten Nationen einschließen könne. Das Repräsentationsprinzip müsse flexibel genug sein, um wirtschaftlich oder militärisch wichtige Vereinte Nationen wie die "Mittelmächte" Australien, Kanada oder die Niederlande in den Entscheidungsprozess einzubinden. Die anderen Alliierten könnten über Konferenzen der Vereinten Nationen stärker an der Kriegführung beteiligt werden. Diese Gedanken einer Institutionalisierung der Vereinten Nationen ähnelte Überlegungen von Pearson und N. A. Robertson zur ungefähr selben Zeit (s. u.). Siehe Skilling 1942, 227; vgl. Harrison 1942, 8. Überlegungen zu einer Erweiterung der Mitgliedschaft der *Combined Boards* und einer Institutionalisierung der Vereinten Nationen wurden auch anderen Orts angestellt. Siehe den Diskussionsbericht in Memorandum "CIIA Conference, Toronto, May 1942", Reid an N. A. Robertson, 27.5.1942 in NAC, RG 25, Vol. 3268, DEA/6328-3-40, I.

¹⁸ Eine anregende Kritik der Anwendung des Konzeptes des "nationalen Interesses" auf Kanada wurde von dem Politologen und Volkswirtschaftler Keirstead verfasst, der behauptete, dass noch nie Übereinstimmung darüber geherrscht habe, was "nationale Politik" oder "nationales Interesse" sei. Traditionell habe ein ausgeprägter kanadischer Regionalismus die Entwicklung eines "nationalen Interesses" behindert. Ein "nationales Interesse" würde von politischen oder regionalen Eliten proklamiert und reiche selten über deren unmittelbaren Eigenutzen hinaus. Keirstead sah den Krieg als ein zeitweiliges "nationales Interesse": "The war has given us a temporary unity of purpose and a unique, if passing, national interest. We wish to maximize our output of war goods". Die Kriegserfahrung könne über die funktionale Integration von Industrien, Miteigentümerschaft von Beschäftigten an Produktion, mehr staatliche Intervention sowie umverteilende Steuern das Modell für ein kanadaweit akzeptiertes "nationales Interesse" abgeben. Ein Konsens über die wirtschaftlichen und nationalen Interessen war so die Voraussetzung für eine außenpolitische Anwendung des "funktionalen Prinzips". Siehe B. S. Keirstead: "The Effects of the War on the Concept of National Interest" in CJEPS 8-2 (1942), 196-212, 207 (Zitat), 211.

¹⁹ Anglin 1957, 261. Eine gute Beschreibung des Konzertes der europäischen Mächte im 19. Jahrhundert gaben F. R. Bridge/R. Bullen: *The Great Powers and the European States System, 1815 - 1914*. London/New York 1980, 4. Siehe weiter die vergleichende Analyse des Gedankens des europäischen Mächtegleichgewichtes und -konzertes, der in Deutschland als Beschreibung des "realpolitischen" Status Quo, in Großbritannien aber als außenpolitische Zielvorgabe verstanden wurde, in C. Holbraad: *The Concert of Europe: A Study in German and British International Theory, 1815 - 1914*. Harlow 1971b, 152f., 205f.

"Prinzip der funktionalen Repräsentation" sein. In der häufig von Zeitgenossen verwendeten Analogie von Staatsbürgerrecht zum Völkerrecht hätte dies einem oligarchischen Besitzwahlrecht entsprochen. "Nobody should have any input into decision-making where they have no legitimate material interest".²⁰ Die politischen Implikationen des "funktionalen Prinzips" für die Organisation internationaler Beziehungen zeigten somit, dass sich die kanadische Argumentationsweise näher an den Positionen der Großmächte orientierte, als an denen anderer "Klein-" oder "Mittelmächte".

Kritiker des heute noch populären "funktionalen" Ansatzes zu internationaler Organisation behaupten weiter, dass Funktionalisten technisch-bürokratische Lösungen idealisieren, politische Kompromisse dagegen verachten. Sie weisen darauf hin, dass die internationalen Beziehungen in jedem Bereich politisiert seien und nicht jeder Staat oder Politiker technisch-bürokratische Lösungen anzunehmen bereit sei. Darüber hinaus liege in der Vergötterung von Fachleuten und Bürokraten die Gefahr, dass internationale Regime eingerichtet würden, die ohne ausreichende politische Verantwortlichkeit wichtige Entscheidungen trafen. Die Funktionalisten übersähen schließlich in ihrer Begeisterung für das Ziel der "funktionalen" Basis einer Weltorganisation oder -föderation, dass internationale Organisationen ihre Zuständigkeiten trotz häufiger Überlappung und Ineffizienz wahren wollen und deshalb oft weder untereinander noch im Hinblick auf eine übergeordnete Instanz kooperieren.²¹

Ein wesentlicher ideengeschichtlicher Ursprung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" war Leonard Woolfs *International Government* von 1916. Darin schrieb Woolf den Erfolg der Internationalen Postvereinigung (*Universal Postal Union*; UPU) dem "funktionalen Prinzip" zu und wies auf ähnliche Arrangements auf der zweiten Haager Friedenskonferenz hin: "[I]t has been found necessary in rather roundabout ways to give States of great size and larger interests voting power proportionate of their size and interest". Durch eine nach feststehenden Kriterien wie "Bevölkerung" und "Industrieproduktion" bestimmte Anzahl von Vertretern eines Staates sollte das Prinzip der (relativen) Stimmengleichheit beibehalten werden, so dass für die Entscheidungsfindung in einer internationalen Organisation nicht einer absoluten Staatengleichheit (jedes Land mit einer Stimme) gefolgt werden müsste. Woolf befürwortete deshalb die Anwendung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" auf eine Weltorganisation.²² 1943 zeigte Mitrany in seiner Broschüre *A Working Peace System*, wie über funktionale Zusammenarbeit ein Netz internationaler Organisationen geknüpft werden könne, das die

²⁰ Holmes 1979-I, 32f.; J. Burnheim: *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Cambridge 1988, 5 (Zitat).

²¹ J. D. Cooper: *Functionalism Revisited: A Study of the Functionalist Approach to International Relations*. Diss. University of Toronto 1985, bes. Kap. VII. Vgl. J. P. Sewell: *Functionalism and World Politics. A Study Based on United Nations Programs Financing Economic Development*. Princeton, NJ 1966, Kap. 1 und 2; A. J. R. Groom/P. Taylor (Hg): *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*. London 1975 *passim*; P. Wolf: "International Organization and Attitude Change: A Re-Examination of the Functionalist Approach" in *International Organization* (IO) 27-3 (1973), 347-71; C. Navari: "David Mitrany and International Functionalism" in D. Long/P. Wilson (Hg): *Thinkers of the Twenty-Year Crisis: Interwar Realism Reassessed*. Oxford 1995, 214-46, 233-8.

²² Leonard Woolf: *International Government. Two Reports Prepared for the Fabian Research Department, Together with a Project by a Fabian Committee For a Supranational Authority That Will Prevent War*. Westminster 1916, 77ff., 126f. (Zitat). Vgl. D. Mitrany: *The Progress of International Government*. New Haven/London 1933 nach zusammenfassenden Auszügen in D. Mitrany: *The Functional Theory of Politics*. London 1975, 85-104, bes. 101ff. Zu Woolfs Vorstellungen siehe den exzellenten kritischen Überblick in P. Wilson: "Leonard Woolf and International Government" in D. Long/P. Wilson (Hg): *Thinkers of the Twenty-Year Crisis: Interwar Realism Reassessed*. Oxford 1995, 122-60.

Grundlage für eine Weltföderation abgeben würde. Mitrany stellte diesen angeblich unpolitischen Weg internationaler Sachkooperation dem herkömmlichen politischen Weg über das Vorantreiben des Völkerrechts und der schrittweisen Bildung einer Weltföderation entgegen. Mitrany propagierte außerdem das "funktionale Prinzip" für die Balance von Verantwortung, Vertretung und Mitsprache in internationalen Organisationen. Kriterien für Mitsprache und Vertretung eines Staates in einem "funktionalen" Bereich internationaler Organisation waren dessen Kapazität, Interessen und Beiträge. Wichtigen "Nicht-Großmächten" würde so eine Mitsprache ermöglicht. Speziell zu sicherheitspolitischen Fragen war schließlich Quincy Wright 1942 in seinem berühmten Buch *A Study of War* zu dem Ergebnis gekommen, dass "Macht" und "Verantwortung" in internationalen Organisationen miteinander in Verbindung gebracht werden müssten: "Responsibility without power is as dangerous as power without responsibility. The League of Nations suffered from one and the nations from the other".²³

Wie kam nun das "funktionale Prinzip" nach Kanada? Die Praxis war der Theorie vorausgeeilt: Premierminister Arthur Meighen hatte anlässlich der Diskussion über die Erneuerung der britisch-japanischen Allianz auf der Reichskonferenz 1921 eine Grundsatzerklärung abgegeben, die dem "funktionalen Prinzip" sehr ähnlich war: "[A]s respects the determination of the Empire's foreign policy in spheres in which any Dominion is peculiarly concerned the view of that Dominion must be given a weight commensurate with the importance of the decision to that Dominion". Aufgrund seiner Geographie und Interessen sowie stellvertretend für seinen Nachbarn forderte das Dominion ein Veto über die von den USA abgelehnte Allianz.²⁴ Ein zweites wichtiges Beispiel für die unbewusste Verwendung des "funktionalen Prinzips" war der Balfour-Bericht über innerimperiale Beziehungen vom 18. November 1926, der die Dominien und Großbritannien beschrieb als "autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations". Der Bericht schränkte jedoch ein: "[T]he principles of equality and similarity, appropriate to status, do not universally extend to function". Die Dominien waren somit nicht in allen Bereichen ihrer Außenbeziehungen gleich "wichtig". Vielmehr hatten manche Dominien in bestimmten Feldern Vorrang vor anderen.²⁵ Dies waren zwei wichtige

²³ Zu den beiden vorhergehenden Abschnitten vgl. Miller 1979/80, 316ff.; D. Long: "International Functionalism and the Politics of Forgetting" in *IJ* 48-2 (1992/93), 355-79, bes. 367-76. Zu Mitrany und Wright siehe D. Mitrany: *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*. London (Royal Institute of International Affairs: Post-War Problems) 1943/21944, 28f.; Q. Wright: *A Study of War*. 2nd Edition with a Commentary on War Since 1942. Chicago/London 1942/21965, 1351. Vgl. den Hinweis auf Wrights Überlegungen in W. L. M. Morton: *Behind Dumbarton Oaks*. Toronto (Behind the Headlines V-2) 1945, 12.

²⁴ Auszug aus der 6. Sitzung der Reichskonferenz, 24.6.1921 in Canada. Department of External Affairs: *Documents on Canadian External Relations*. Bd. 3: 1919 - 1925. Hg: L. C. Clark. Ottawa 1970, 170-3, 171. Vgl. Gelber 1940/41a; M. G. Fry: *Illusions of Security: North Atlantic Diplomacy, 1918 - 1922*. Toronto 1972, 129f.; Stacey 1977-I, 339; P. Wigley: *Canada and the Transition to Commonwealth*. British-Canadian Relations, 1917 - 1926. London/New York/Melbourne 1977, 129-41; Miller 1979/80, 310ff.; Ross 1983, 51f. Auf die Ähnlichkeit von Meighens Erklärung mit Wrights "funktionalem Prinzip" hat zuerst Miller hingewiesen.

²⁵ Der Balfour-Bericht der Reichskonferenz von 1926 ist abgedruckt in A. B. Keith (Hg): *Speeches and Documents on the British Dominions, 1918 - 1931*. From Self-Government to National Sovereignty. Oxford 1931, 161-70, 380-91, 161. Zum Balfour-Bericht siehe Wigley 1977, 271-7. Zum "Funktionalismus" siehe Gelber 1940/41a; Anglin 1957, 261. Wigley (1977, 275) interpretierte die "funktionale Einschränkung" im Balfour-Bericht als Anerkennung der Tatsache, dass Großbritannien in großem Maße in Probleme europäischer Sicherheit verwickelt war, wohingegen die Dominien sich verteidigungs- und sicherheitspolitisch von Europa fernhalten wollten.

Beispiele für frühe praktische Verwendungen des "funktionalen Prinzips" im Commonwealth-Zusammenhang. Neben dem weiter oben beschriebenen aufkommenden "Mittelmacht"-Denken gab es aber auch eine direkte Verbindung der britischen Funktionalisten nach Kanada. Mitrany hatte zwischen 1939 und 1942 für den *Foreign Research and Press Service* (FRPS) des RIIA, der mit dem *Foreign Office* verbunden war (Kap. 5), unter Leitung von Arnold Toynbee gearbeitet und seine Ideen zu "Funktionalismus" und "funktionaler Repräsentation" in mehreren Memoranda verfeinert.²⁶ Im *Department of External Affairs* wurde den FRPS-Forschungsberichten besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Auch Mitrany's *A Working Peace System* wurde direkt rezipiert, wie ein Memorandum Wrongs, die Leseliste der wichtigen Montebello-Konferenz (Kap. 5) sowie Besprechungen von Underhill und Carter zeigen.²⁷ Wrongs Überlegungen vom Januar 1942 beruhten allerdings nicht auf seiner späteren Mitrany-Rezeption, sondern waren einerseits das Ergebnis eigener Gedanken, andererseits die bewusst oder unbewusst vorgenommene Verdichtung und Zusammenfassung von länger bekannten (Woolf) und in die gegenwärtige Diskussion eingebrachten (Gelber, Wright) Vorstellungen.

Nach diesem Exkurs über das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" kehrt die vorliegende Untersuchung zurück zu den *Combined Boards*. Kurz nach Wrongs Brief an Robertson vom 20. Januar kam der geschäftsführende stellvertretende Generalstabschef Generalmajor Maurice A. Pope nach Washington und sprach mit Dill. Der britische Feldmarschall sah "[a] need for active [Canadian] participation in the work of the Allocations Committee": "[Dill] was fully alive to the importance of the political aspects of the question and he clearly indicated that he had in mind not only those of the moment but also those that might become apparent during the postwar period". Über eine weitere Unterredung berichtete Wrong, dass der Feldmarschall diesmal mitgeteilt habe, U.S. Generalstabschef George C. Marshall sei aus Effizienzgründen gegen weitere Mitglieder im gemeinsamen Generalstab. Dill selbst sei der Ansicht, dass Kanada in Washington "at the level next below the British Chiefs of Staff" vertreten sein sollte. Dill könne dabei eine "superior authority over all representatives of Commonwealth Chiefs of Staff in Washington" werden.²⁸

²⁶ D. Mitrany: *"The Making of the Functional Theory: A Memoir"* in Mitrany 1975, 3-82, 19f. Der Vorläufer von *A Working Peace System* war Mitrany's Memorandum *"Territorial, Ideological or Functional International Organisation?"*, 2.1.1941 (Mitrany 1975, 105-22). Weitere wichtige Memoranda Mitrany's waren *"How Can We Develop a Method for 'Peaceful Change'?"*, 13.2.1942 (ibid., 168ff.); *"Note on the New Nationalism and the New Internationalism"*, 3.10.1939 (ibid., 171f.), sowie *"Agenda for Peacemaking"*, 20.6.1942 (ibid., 173-9).

²⁷ Siehe die Korrespondenz über die Verteilung der Londoner Studien in NAC, RG 25, Vol. 2749, DEA/485-40, I. Memorandum, Wrong an King, 4.11.1943 in NAC, RG 25, Vol. 2891, DEA/2295-Q-40, I. Leseliste für die Montebello-Konferenz, Douglas MacLennan an CIIA-Mitglieder, 16.11.1943 in NAC, Papiere des CIIA: Edgar J. Tarr Papiere, MG 28 I 250, Vol. 18, File "C.I.I.A. Conferences - Montebello Conference 1943", I. Siehe die lobenden Besprechungen von *A Working Peace System* von G. M. Carter: *"Review Article: Canada and Foreign Affairs"* in CHR 25-2 (1944), 177-93, 187f., F. H. Underhill: *"Review of A Working Peace System by David Mitrany"* in Canadian Forum 23, Nr. 275 (1943/44), 1.12.1943, 213; F. H. Underhill *"Review of A Working Peace System by David Mitrany"* in United Church Observer, 1.1.1944, 11, 26 in NAC, Frank H. Underhill Papiere (im Folgenden MG 30 D 204), Vol. 19, File "Writings 1944". Zu diesem Abschnitt insgesamt siehe Anglin 1957, 53; Miller 1979/80, 318f.; Pearson 1972-I, 215.

²⁸ Memorandum, Pope an Generalstabschef, 24.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I. Vgl. Pope 1962, 182. Wrong an N. A. Robertson, 27.1. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Marshall hatte die Unterstellung des CMAB unter die gemeinsamen Generalstabschefs mit dem Argument der militärischen Effizienz durchsetzen können. Siehe Leighton/Coakley 1955, 251f.; Sherwood 1950, 471f. Dill hatte Churchill Ende Januar vorgeschlagen, die britische Generalstabsvertretung in Washington in eine Commonwealth- oder Empire-Vertretung umzubenennen, was aus Gründen politischer Vorsicht aber selbst in London auf wenig Gegenliebe stieß. Siehe Telg. W.102, britische Generalstabschefs an Generalstabsvertretung in Washington/Dill, 4.3. in Hist. (F) 1 (Final), 30.3. in Cabinet Office History Series 1976[-V], 97.

Am 27. Januar bekam Ottawa schließlich aus Washington den Text der offiziellen Bekanntgabe zu den *Combined Boards*. Für die Dominien wurde von Großbritannien am 28. Januar der "protégé"-Ansatz vorgeschlagen. Was die gemeinsamen Generalstabschefs betraf, so sollte die Politik des Commonwealth in London koordiniert werden zwischen Ministern und "below Ministerial level ... before policy is finally settled". Die Briten boten den Dominien Konsultation über ein "clearing-house here under a Ministerial chair" für das CRMB und über Verbindungsoffiziere für das CMAB an.²⁹ Der Kriegsausschuss des Kabinetts begutachtete diese Vorschläge erst eine Woche später. In der Zwischenzeit wurden verschiedene Situationsanalysen angestellt. Der Generalstabsausschuss riet am 29. Januar, für die gemeinsamen Generalstabschefs auf Direktvertretung zu verzichten. Für das CMAB forderte der Generalstab eine Vollmitgliedschaft in Washington und in London. Zur gleichen Zeit beruhigte Wrong Robertson: "[W]e need not regard the composition of these international bodies as being definitely settled by the terms of this announcement". Falls Kanada sich aber für ein Bestehen auf Repräsentation entscheiden würde, sollte es seine Ansichten jetzt kundtun.³⁰

Der MONTREAL STAR hatte mit seiner Titelseite *British-U.S. Boards Control War Effort - Canada Not Given Place on 3 Bodies* den Ton der öffentlichen Reaktion auf die Bekanntgabe der Gründung der *Combined Boards* vorgegeben. In der WINNIPEG FREE PRESS war zu lesen, dass zwar alle Vereinten Nationen ein Recht darauf hätten, ihre Standpunkte zu einzelnen Problemen darzulegen, dass der Krieg aber zu Kooperation zwinge. Das OTTAWA JOURNAL beklagte, dass das Dominion übergangen worden sei. Gegen das bekannte Argument - wenn Kanada vertreten sein würde, müssten auch die lateinamerikanischen Republiken akzeptiert werden - wandte das JOURNAL in "funktionalistischer" Argumentationsweise wie die FINANCIAL POST ein, dass das Dominion als drittwichtigster Produzent von Kriegsgütern einen gut begründeten Anspruch auf Vertretung habe. Die Berichterstattung war jedoch oft irreführend und ungenau. Ken Wilson etwa machte die Leser von MACLEAN'S mit den "Allied Supply and Shipping Councils" unter einem "alliierten Kriegsrat" der Großmächte bekannt. Er bezeichnete Kanadas Beziehungen zu dieser Maschinerie als "obscure" und hatte den Eindruck, das Dominion sei ausgeschlossen worden. Eine Lösung für die Vereinten Nationen schien eine Art Ad-Hoc-Vertretung in diesen Ausschüssen zu sein, wann immer Interessen oder die "Region" eines Staates betroffen sein würden.³¹

²⁹ Dep. 244, Gesandter in Washington an SSEA, 27.1.1942 mit Anlage der Erklärung des Weißen Hauses zur Gründung der gemeinsamen Ausschüsse, 26.1. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I. Telg. D.39, D.40, SSDA an SSEA, 27.1.; Telg. 25, SSDA an SSEA, 28.1.; Memorandum, Heeney an CWC (Dokument Nr. 73), 27.1. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Churchill hatte vorgeschlagen, in London ein "clearing house ... for supplies from all the Empire and needs of the whole Empire" einzurichten. Siehe Telg. C-158x, Churchill an Roosevelt, 23.1. in Kimball (Hg) 1984-I, 327f. Die Pressemitteilungen in London und Washington unterschieden sich in Wortlaut, Sequenz und Interpunktion (vgl. Hall 1955, 508ff.): In der Präambel sprachen die Briten von den "Allied war efforts", während die Amerikaner die Vereinten Nationen erwähnten.

³⁰ Empfehlungsentwurf, Generalstabsausschuss an die Verteidigungsminister, 29.1.1942; Wrong an N. A. Robertson, 28.1. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I.

³¹ CP-Bericht: "British-U. S. Boards Control War Effort - Canada Not Given Place on 3 Bodies" in MONTREAL DAILY STAR, 27.1.1942, 1; "Canada Is Left Off Joint Defence Boards" in FINANCIAL POST 36, 31.1., 1; "How Explain These Things?" in OTTAWA JOURNAL, 2.2.1942, 6; "New War Councils" in WINNIPEG FREE PRESS, 30.1., 11; Wilson 1942a, 12f., 38f., 38; vgl. K. R. Wilson: "United War Pool Poses Problems"; und den Kommentar "Canada Should Press Claim" in FINANCIAL POST 36, 7.2.1942d, 1f. RIIA (Hg) 1980-II, RDP 134, 15.5., 77f.

In einer Analyse der gemeinsamen Ausschüsse kritisierte Pearson, dass Großbritannien für Empire und Commonwealth sprechen wollte. Die *Combined Boards* - "representative of two governments only" - würden nicht nur die anglo-amerikanische Produktion und Erfordernisse koordinieren, sondern realistischerweise auch die des Empire und Commonwealth. Hinsichtlich des CRMB sollte Kanadas "clearing house" nicht in London, sondern in Washington sein. Die Verbindungen über das *Materials Co-ordinating Committee*³² sollten genützt werden, was von amerikanischer Seite unterstützt wurde, so dass Kanada nicht auf einer CRMB-Mitgliedschaft bestehen müsse. Für das CMAB und die gemeinsamen Generalstabschefs sah Pearson drei Möglichkeiten. Eine eigenständige kanadische Vertretung verwarf er, denn die USA "would dust [it] off and bring out the old argument that other states would demand similar representation". Eine zweite Option war, einen oder mehrere Vertreter der Streitkräfte der britischen Generalstabsvertretung in Washington zuzuordnen, was Kanada Zugang zu allen Informationen geben würde. Schließlich blieb noch, den britischen Vorschlag für Vorabkonsultationen in London als Fortsetzung des Status Quo anzunehmen. Eine Mischform sei wohl die beste Lösung: Ein oder mehrere höherrangige Offiziere sollten der britischen Generalstabsvertretung zugeordnet werden und einer kanadischen Generalstabsvertretung vorstehen. Pearson warnte abschließend: "If we wish to participate in it [die gemeinsamen Ausschüsse; d. V.], except as merely one of the 20 odd 'United Nations', we should make our proposals for such inclusion known both to Washington and London at once. Otherwise the present fluid situation will harden and we will be frozen out".³³

Während Pearson in Ottawa auf eine energischere Vertretung der Interessen gegenüber den *Combined Boards* drängte, widersprach Wright aus Washington am 3. Februar:

"[T]he business of running a grand alliance in wartime is too difficult to combine efficiency with constant respect for the status of each of the members of the alliance. This was abundantly illustrated in peacetime by the record of the League of Nations, in which respect for the status of Member States prevented effective action by the League as a whole".

Der Ausschluss von den gemeinsamen Ausschüssen sei gar nicht so unverträglich mit der kanadischen Haltung. Seit Kriegsbeginn habe sich Kanada gegenüber Großbritannien in eine "semi-colonial position" begeben. Schon vor dem Kriegseintritt der USA sei der kanadische Einfluss in der Allianz gering gewesen. Nach Pearl Harbour sei Kanada endgültig auf die Position eines "junior partner" in der Allianz zurückgeworfen worden, so dass die Defizite der "halbkolonialen Position" jetzt deutlich

³² Nach dem Hyde Park-Abkommen vom 20. April 1941 waren verschiedene amerikanisch-kanadische Wirtschaftsausschüsse gegründet worden: das (*Joint Raw*) *Materials Co-ordination Committee* (14.5.1941; Koordination der Rohstoffbedürfnisse), verschiedene *Joint Economic Committees* (17.6.1941; Feinabstimmung der Wirtschaftspolitiken) und das *Joint Defence Production Committee* (5.11.1941; wenig später umbenannt in *Joint War Production Committee*). Die Presseerklärungen zu dem (*Joint Raw*) *Materials Co-ordinating Committee* und den Wirtschaftsausschüssen sind in Dawson 1943, 315-8. Vgl. Presseerklärung, 17.6.1941 in DSB 4, Nr. 104 (1941), 747f. Siehe weiter W. P. Maddox: "Canadian-American Defense Planning" in *Foreign Policy Reports* 17-17 (1941/42), 15.11.1941, 210-20, 214-8; Plumptre/Pierce 1945, 402-6; James 1949, 24-30.

³³ Memoranda, Pearson an King, 2.2.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I. Eine frühere Version dieses Memorandums unter Robertsons Namen ist in den King-Papieren. Da diese Version nicht abgezeichnet ist, bleibt unklar, ob King sie zur Kenntnis genommen hatte. Siehe Memorandum, Staatssekretär an King, 28.1. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 352, C-243537-41. Eine weitere Version dieses Memorandum ist Pearson an King, 30.1.1942 in NAC, RG 2, Vol. 13, PCO/W-29. Vgl. Canada. Department of External Affairs (Hg): *Documents on Canadian External Relations*. Vol. 9: 1942 - 1943. Hg: J. F. Hilliker. Ottawa 1980, 118n8. Granatstein 1981, 138.

zutage traten. Wrong war ausdrücklich dafür, mehr Verantwortung in den Vereinten Nationen zu übernehmen, was Kriegführung, Nachschub- oder Produktionsfragen anging. Der Kriegsausschuss des Kabinetts entschied allerdings am nächsten Tag: "[T]here was no useful initiative that Canada could take". Produktions- und Nachschubminister Howe war gegen eine Vollmitgliedschaft im CRMB oder CMAB, um eine freie Hand zu behalten. Der Premierminister selbst erwähnte, dass er Dill gegenüber Verständnis für die beschränkte Repräsentation in den *Combined Boards* gezeigt habe: "[A]t the same time ... Canadians ... would expect that their interests would not be ignored in any of these fields".³⁴ Im Unterhaus lehnte es King auf eine Frage von Dorise Nielsen ab, sich auf die Forderung nach einer Mitgliedschaft in den *Combined Boards* festlegen zu lassen und erklärte nur, die Sache würde gegenwärtig durchdacht.³⁵

Wrong zweifelte an der Praktikabilität von Pearsons Vorschlag für Verbindungsoffiziere in Washington. Ein Offizier als Mitglied der britischen Generalstabsvertretung würde titulär eine kanadische Generalstabsvertretung darstellen, was amerikanischen Widerstand hervorrufen würde. Mittlerweile schickte Pearson sein Memorandum an Ralston, Heeney und Keenleyside. Pearson bemerkte dabei, dass die Initiative im Hinblick auf die gemeinsamen Ausschüsse von Kanada ausgehen müsse, britische oder amerikanische Maßnahmen seien unwahrscheinlich. Gegenüber London behielt sich Ottawa seine Position zur Assoziation der Dominien vor.³⁶

Im britischen Dominionministerium war man mittlerweile der Ansicht, dass die kanadische Position gründlich studiert werden müsse. Schließlich habe Churchill Roosevelt gegenüber am 23. Januar von einer Sonderstellung Kanadas gesprochen, worüber die Dominien nicht unterrichtet worden waren, um sie nicht zu verärgern.³⁷ Währenddessen waren beide Großmächte damit beschäftigt, die *Combined Boards* einzurichten. Das CMAB trat erstmals am 31. Januar und 16. Februar zusammen. Das Washingtoner Kriegsministerium gab bekannt, dass die Ausschüsse und die gemeinsamen Generalstabschefs im *Public Health Building* untergebracht würden. In diesem Gebäude waren auch die Vertretungen der Vereinten Nationen, was informelle Konsultation vereinfachen würde.³⁸

³⁴ Wrong an Pearson, 3.2.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Protokoll der 141. CWC-Sitzung, 4.2., 3f.; Memorandum, Heeney an CWC (Dokument Nr. 80), 3.2. in NAC, RG 2, Vol. 5674. Vgl. Stacey 1970, 163f.; Mackenzie 1998b, 174f. Kings Tagebuch erwähnte weder diesen Gegenstand noch ein Gespräch mit Dill. Siehe Aufzeichnung Wrongs, 28.1. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Zu Howes Position zum CRMB siehe J. M. Little: *Canada Discovered: Continental Perceptions of the Roosevelt Administration, 1939 - 1945*. Diss. University of Toronto 1975, 186f.

³⁵ Frage im Unterhaus von Dorise W. Nielsen (*United Progressive*; North Battleford) und Erklärung Kings, 5.2.1942 in CHCD 1942-I, 772.

³⁶ Aufzeichnung, Wrong an McCarthy, 7.2.1942; vgl. Wrong an Pearson, 10.2.; Pearson an Ralston, 7.2., mit beiliegender Kopie von Pearsons Memorandum vom 2. Februar; Telg. 39, SSEA an SSDA, 10.2. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Pearsons Memorandum "Munitions Assignments [sic] Board", 23.2. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I.

³⁷ J. J. S. Garner an A. E. Poynton, 14.2.1942 in PRO, DO 35/1107, WT 557/3. Eigenartigerweise dachten einige britische Militärs kurzzeitig, dass die kanadische Produktion über das CMAB in Washington zugeteilt würde. Siehe Telg. W.35, W.36, britische Generalstabschefs an Generalstabsvertretung in Washington, 5.2.; vgl. aber Telg. W.35, [W].41, Generalstabsvertretung an Generalstab in London, 6.2., 12.2.; Telg. W.57, Generalstab an Generalstabsvertretung, 17.2. in Hist. (F) 1 (Final), 30.3. in Cabinet Office History Series 1976[-V], 33-6, 49f., 58.

³⁸ Wrong an N. A. Robertson, 7.2.1942, mit beiliegender Pressemitteilung des U.S. *War Office*, 6.2. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Zur komplexen Struktur des CMAB und seines Londoner Pendanten siehe das nützliche Übersichtsdiagramm in Leighton/Coakley 1955, 256.

3.4.: Die Entscheidung über eine grundsätzliche Zusammenarbeit

Im Kriegsausschuss kamen am 12. Februar zwischenministerielle Spannungen auf. Howe erklärte, dass Kanada zwar keine Mitgliedschaft im CRMB oder CMAB angeboten worden war, es aber als wichtiger Nachschublieferant in einer starken Ausgangsposition sei. Zudem funktionierten die Arbeitsverbindungen mit Washington und London. Ralston dagegen wies auf Probleme mit den Ad-Hoc-Arrangements zwischen Kanada und den USA im Bereich militärischer Fahrzeuge hin. Die Amerikaner wollten sich ein vertragliches Kündigungsrecht für kanadische Aufträge im Falle eigener Erfordernisse vorbehalten. Kanada sollte deshalb entsprechende Klauseln für seine eigene Produktion vorsehen. Für Ralston würde andernfalls ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen, wenn die Ausschüsse ohne Konsultation und Vertretung für die kanadische Produktion zuständig erklärt würden. Das innere Kabinett entschied in einem Kompromiss, dass in Washington und London gegen das Ignorieren kanadischer Interessen protestiert werden sollte. Vertreter in Washington und London sollten betonen, dass Produktion und Nachschub aus Kanada bis jetzt nicht in die Zuständigkeit der gemeinsamen Ausschüsse fielen und das Dominion für eine Zusammenarbeit in ihnen repräsentiert sein müsse. So gewann Ottawa Zeit für eine Bestimmung der eigenen Position, denn Organisation und Zuständigkeiten dieser Ausschüsse blieb weiterhin unklar.³⁹

Dexter war es möglich gewesen, ausführliche Notizen zu Memoranda für das innere Kabinett anzufertigen, besonders zu Pearsons Memorandum vom 2. Februar. In Gesprächen mit T. A. Crerar, John J. Deutsch (Mitarbeiter des Staatssekretärs 1942 - 1944) und weiteren Beamten erfuhr Dexter, dass das Außenministerium London und Lord Beaverbrook für die exklusiven "2-nation combined boards" verantwortlich machte. Die Amerikaner schienen einer angemesseneren kanadischen Vertretung gegenüber aufgeschlossener zu sein. Dexter sympathisierte mit Ralston, der nach der Lektüre von Pearsons Memorandum einen selbstbewussten Kurs vorgeschlagen hatte. King, wie Dexter am 9. Februar notierte, "takes the view that he cannot force direct representation and therefore thinks that our only course is to preserve our sovereignty complete [sic] and let them come to us".⁴⁰

Aus Washington warnte Wrong, Ottawa sei "in some danger of missing the boat", wenn es nicht bald gegen die Struktur der gemeinsamen Ausschüsse protestierte. John D. Hickerson (stellvertretender Leiter der Europa-Abteilung) hatte Wrong anvertraut, dass das *State Department* über die Planung der *Combined Boards* vom Weißen Haus im Unklaren gelassen worden war. Hickerson habe so vehement auf eine kanadische Beteiligung an den Ausschüssen gepocht, dass ihn einige seiner Kollegen als "anti-British" betrachteten. Währenddessen versicherte London Ottawa am 18. Februar, dass es die Sonderstellung des Dominion hinsichtlich des CMAB anerkannte. Eine Vertretung in beiden Hauptstädten aber würde alles nur unnötig komplizieren. Weil sich die kanadische Rüstungsproduktion eher an britischen als an amerikanischen Typen orientierte, war Großbritannien für eine Vertretung in

³⁹ Protokoll der 142. CWC-Sitzung, 12.2.1942, 6ff. in NAC, RG 2, Vol. 5674. Aufzeichnung zu einer Sitzung des CWC von Saul F. Rae, 17.2.; Telg. 307, SSEA an Hochkommissar in London, 17.2. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Vgl. Stacey 1970, 164. A. W. F. Plumptre (Finanzattaché an der Gesandtschaft in Washington 1942 - 1944) an W. C. Clark, 17.2.; Ferns. EX-108, SSEA/Wrong an Pearson, Washington, 2.3. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I. Zu Howe siehe R. S. Bothwell: "Minister of Everything" in *IJ* 31-4 (1975/76), 692-702; sowie speziell für die obigen Abschnitte R. S. Bothwell/W. Kilbourn: C. D. Howe: A Biography. Toronto 1979, 171f.

⁴⁰ Memorandum Dexters, 9.2.1942 ("taken from report prepared by External Affairs for Cabinet ... of this date"); Dexter an George V. Ferguson, 12.2. in QUA, Dexter Papiere, Vol. 3, File 21.

London statt in Washington. Großbritannien hielt damit an dem "protégé"-Konzept und der Einheit des Empires fest. Zwei Tage später bot Whitehall eine Repräsentation in einem Unterausschuss des Londoner CMAB (LMAB) an.⁴¹

Am 27. Februar schickte Ottawa Massey ein Telegramm über die gemeinsamen Ausschüsse, in dem weitere Informationen über die vorgesehenen Arrangements erbeten wurden. Nach wie vor umgab die Ausschüsse in Washington und London eine Aura der Unklarheit und Verwirrung, was durch die zwischenministeriellen Differenzen in Ottawa verstärkt wurde. Munitions- und Rohstoffversorgung wurden von Kanada bereits informell über Washington koordiniert, so dass die britischen Vorschläge den nordamerikanischen Realitäten nicht gerecht wurden. Whitehall hatte weiter offen gelassen, wie ein "Empire clearing-house" aussehen würde, ob etwa Großbritannien selbst seine Gesamtproduktion in London vorlegen würde oder nicht. Zur selben Zeit schlug Wrong Alarm. Die bisher guten Arbeitsbeziehungen des Vertreters der Armee in Washington, W. Mavor, mit dem Londons CMAB-Vertreter, Brigadekommandant Donald Campion, wurde plötzlich durch "resistance on British side at lower levels" gestört. Howe in Ottawa allerdings war immer noch mit dem Status Quo zufrieden. Der Umfang der eigenen Produktion und Erfordernisse rechtfertigte keine Repräsentation im CMAB. Für Rohstoffe sei Washington das Koordinationszentrum, wo die Arbeitsbeziehungen zum CRMB (über das *Materials Co-ordinating Board*) und zum CSAB gut funktionierten. Für Howe war die Forderung nach Repräsentation im CMAB durch Prestige und nicht durch faktische Notwendigkeit motiviert.⁴²

Die Presse blieb wie das Außenministerium weiterhin unzufrieden mit dem Ausschluss von den *Combined Boards*. Am 1. März 1942 erklärte *Backstage at Ottawa*: "[T]he lack of ... representation in the top controls is hardly in harmony with Canada's role as a war producer". 14 Tage später griff MACLEAN'S die Regierung an, sie habe nicht energisch genug auf "representation or consultation" bestanden. Am 23. März schließlich gab der mit Kabinettsinterna wohl versorgte Dexter einen Überblick über die gemeinsamen Ausschüsse. Laut Mandat seien sie nicht nur für Großbritannien und die USA, sondern auch für die Vereinten Nationen zuständig. Als drittgrößter Munitionslieferant der Vereinten Nationen habe das Dominion einen Anspruch auf Vertretung: "Canada's position ... is sufficiently important to warrant a seat as a principal on the munitions assignment committee".⁴³

Inzwischen hatten sich Howes Ansichten nach Diskussionen mit amerikanischen Beamten in Washington weiter präzisiert: "Canadian production on Canadian Government account is not subject to

⁴¹ Aufzeichnungen Wrongs, 16.2.1942; 17.2.; Telg. 37, 38, SSDA an SSEA, 18.2. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Telg. 41, 42, SSDA an SSEA, 21.2.; vgl. Telg. 599, Hochkommissar in London an SSEA, 3.3. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I. P. Liesching (Dominionministerium) an *Canada House*/F. Hudd, 3.3. in PRO, DO 35/1107, WT 557/8. Massey an DO, 20.2. in PRO, DO 35/1107, WT 557/3. SSDA/S. L. Holmes an die Dominion-Hochkommissare, 20.2. in PRO/DO 35/1107, WT 557/4.

⁴² Telg. 383, SSEA an Hochkommissar in London, 27.2.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-C-40, I. C. S. A. Ritchie an P. Liesching, 28.2. in PRO, DO 35/1107, WT 557/8. Ferns. WA-91, Gesandter in Washington an SSEA, 26.2.; Howe an N. A. Robertson, 28.2. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Die Nicht-Mitgliedschaft im CRMB hatte für Kanada den Vorteil, die Kontrolle über die eigenen Bodenschätze zu behalten. Siehe G. K. Sheils (Staatssekretär im Munitions- und Nachschubministerium) an Anson C. McKim (Mitarbeiter des Generaldirektors im Washingtoner Büro des Ministeriums), 3.2. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-C-40, I.

⁴³ "*Backstage at Ottawa*" in MACLEAN'S 55, Nr. 5, 1.3.1942, 10f., 38 (Zitat 1), 39; "*Backstage at Ottawa*" in MACLEAN'S 55, Nr. 6, 15.3., 10f. (Zitat 2), 62; vgl. "*Backstage at Ottawa*" in MACLEAN'S 55, Nr. 9, 1.5., 14f., 44f.; G. Dexter: "*A Pending Decision*" in WINNIPEG FREE PRESS, 23.3., 13. Vgl. RIIA (Hg) 1980-II, RDP 134, 15.5., 77.

pooling [with the Combined Boards and, d. V.] ... the Department of Munitions and Supply acts merely as contractors [sic] for British and United States orders placed in Canada". Howes Kriterium für eine Unterstellung der kanadischen Produktion war nicht, ob die gemeinsamen Ausschüsse, Großbritannien oder die USA einzeln Aufträge geben würden, sondern was die "relative Dringlichkeit" dieser Aufträge sei. Die Sowjetunion könne plötzlich dringendst eine große Menge Rüstungsgüter benötigen, was Dreiecksverhandlungen zwischen Großbritannien, den USA und Kanada in den *Combined Boards* nur komplizieren würde. Eine Nicht-Mitgliedschaft im CMAB würde vermeiden, in alliierte Streitigkeiten hineingezogen zu werden. In einem Brief vom 5. März beschrieb Howe die vorgeschlagenen Arbeitsbeziehungen:

"[The CMAB] will welcome a Canadian representative when Canadian matters are being discussed. ... As far as the Joint Materials Boards [sic, CRMB] is concerned, the Board expressed a wish that Canada's contact would be through Canadian - U.S. Joint [Raw] Materials [Co-ordinating] Board as in the past".⁴⁴

Am 27. Februar hatte Ralston Howe vor den Gefahren einer Zusammenarbeit mit dem CMAB ohne Mitsprache und Vertretung gewarnt. Diese könne dazu führen, dass den eigenen Streitkräften Materialnachschub vom CMAB verweigert würde. Deshalb sollte den Streitkräften ein Mitspracherecht an der Zuteilung der kanadischen Produktion von Kriegsmaterial zugestanden werden. Howe antwortete am 7. März, dass alleine sein Ministerium für die Produktionszuteilung zuständig sei. Eine Mitsprache des Verteidigungsministeriums würde es schwieriger machen, kostengünstig zu produzieren. Der Anteil kanadischer Erfordernisse an der Eigenproduktion sei oft zu gering, als dass er deren Rentabilität bestimmen könne. Großaufträge aus Großbritannien und den USA dagegen erlaubten eine kostengünstigere Herstellung.⁴⁵

Heeney fasste die Überlegungen zu den *Combined Boards* am 11. März zusammen. Die Verbindung mit dem CRMB über das *Materials Co-ordinating Committee* war annehmbar. Differenzen schien es eigentlich nur über das CMAB zu geben. Die erste Frage war, ob Kanada mit dem CMAB zusammenarbeiten sollte. Als Gegenargumente führte Heeney an: Die gegenwärtige Situation sei zufrieden stellend. Bei einer Zusammenarbeit ohne Vertretung gäbe es keine Garantie für "equipment for our own needs". Ohnehin seien Kanadas Interessen nur die eines "producer of equipment on specific order". Eine Auftragszuteilung über die *Combined Boards* könnten die Zahlungsbilanz gegenüber den USA gefährden, wenn amerikanische Direktaufträge zurückgehen würden. Auf der "Pro"-Seite notierte Heeney, dass Produktion und Erfordernisse dem CMAB im Namen einer effizienten Kriegführung unterstellt werden sollten, was eine geregelte Mitsprache oder Vollmitgliedschaft erfordern und die eigene Position nicht schwächen würde. Im Falle einer Zusammenarbeit müsste die Regierung die zweite

⁴⁴ Ferns. WA-145, Gesandter in Washington an SSEA, 3.3.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I. Howe an Heeney, 5.3. (CWC-Dokument Nr. 112) in NAC, RG 25, Vol. 2965, DEA/3265-G-40, I. Roosevelt wollte die Mitgliedschaft in den gemeinsamen Ausschüssen auf die USA und Großbritannien begrenzen. "When all is considered the overwhelming contribution of all the United Nations, with the exception of Russia, and to lesser extent China, comes and will increasingly come from ... Britain and the United States". Roosevelt war von Welles am 3. März über die kanadische Unzufriedenheit mit dem Ausschluss von den *Combined Boards* informiert worden und hatte weitere Schritte Batt überlassen. Siehe Telg. R-115, Roosevelt an Churchill, 9.3. in Kimball (Hg) 1984-I, 398f.; Little 1975, 188.

⁴⁵ Ralston an Howe, 27.2.1942; Howe an Ralston, 7.3.; vgl. Howe an Ralston, 14.3. in NAC, MG 27 III B 11, Vol. 41, File "Combined Boards", I. Zur Auseinandersetzung zwischen Howe und Ralston vgl. Stacey 1970, 171f.

Frage entscheiden, ob die eigene Produktion den *Combined Boards* in London oder Washington unterstellt werden sollte.⁴⁶

Noch am selben Tag diskutierte der Kriegsausschuss Heeneys Memorandum, Howes Korrespondenz sowie Pearsons Memorandum von 2. Februar. Howe war weiterhin gegen jede Änderung des Status Quo. Vertreter von Howes Ministerium in London und Washington nahmen Bestellungen auf Kundenbasis entgegen. Ralston jedoch wollte eine Bestimmung in Kaufverträge mit Washington und London einfügen, wonach eigene Bedürfnisse Vorrang vor alliierten haben sollten, "if and when circumstances made it necessary in the national interest". Sollte Kanada seine Produktion den Ausschüssen in Washington unterstellen, wäre eine solche Bestimmung umso wichtiger. Das Verteidigungsministerium, nicht das Munitions- und Nachschubministerium, sollte die Zuteilung von Kriegsmaterial gemäß der militärstrategischen Nachfrage bestimmen. Ilsley erwähnte schließlich die Gefahr des Verlustes von amerikanischen Aufträgen im Falle einer Zusammenarbeit mit dem CMAB, was eine ernste Dollarknappheit hervorrufen könne. Daraufhin entschied das innere Kabinett, dass die kanadische Produktion für Großbritannien und die USA dem CMAB unterstellt werden solle. Dies löste zwar das Problem der Zusammenarbeit, ließ die Frage der Repräsentation im CMAB aber offen. Durch die Ernennung von M. A. Pope zum Verbindungsoffizier beim gemeinsamen Generalstab und zu seinem Repräsentanten in Washington legte der Kriegsausschuss allerdings immerhin einen Grundstein zur Zusammenarbeit mit dem CMAB. Bereits am nächsten Tag war Dexter über die Diskussion im Kriegsausschuss informiert. Später sprach Dexter mit Crerar über die Auseinandersetzung zwischen Howe und Ralston: "[Howe had] been running our war production as a sort of separate government, acting more for the British, the U. S. and other buyers here than for our defence departments".⁴⁷

Wrong berichtete am 13. März, dass die Amerikaner eine kanadische Zusammenarbeit mit dem CMAB statt mit dem LMAB bevorzugten. Brigadegeneral H. S. Aurand (Vorsitzender eines CMAB-Unterausschusses) hatte erklärt: "Canada should have representation equal to the United States and the United Kingdom on the main Munitions Assignments [sic] Board in Washington". Das Dominion sollte zwei Vertreter in CMAB-Unterausschüsse schicken. Am 18. März war der Kriegsausschuss nach den Worten Kings "of one mind", dass Kanada seine gesamte Produktion dem CMAB vorlegen solle. Die Amerikaner seien "quite prepared to give full representation on boards". In London dagegen "seems to be a feeling that we cannot be represented without creating embarrassment to other Dominions". Bevor allerdings eine Vollmitgliedschaft im CMAB gefordert würde, müsse London konsultiert werden. Die Briten ließen am 26. und 28. März wissen, dass sie diesem Arrangement "im Prinzip" zustimmten, befürchteten allerdings, eine Zusammenarbeit mit dem CMAB würde Kanada von der Commonwealth-Konsultation ausschließen und zu einem Konkurrenten machen. Außerdem würde dies Nachteile für die

⁴⁶ Memorandum, Heeney an CWC (Dokument Nr. 115), 11.3.1942 in NAC, RG 2, Vol. 5674. Zu der "indirekten" kanadischen Vertretung im CRMB über das *Materials Co-ordinating Committee* siehe Little 1975, 186-90.

⁴⁷ Protokoll der 150. CWC-Sitzung, 11.3.1942, 1-6 in NAC, RG 2, Vol. 5674. Vgl. Pope 1962, 184f.; Stacey 1970, 164f.; Mackenzie 1998b, 175. Dexters Memoranda, 10.3.1942, 19.3.1942 (Zitat) in QUA, Dexter Papiere, Vol. 3, File 22. Ähnliche Kritik an "Munitions and Supply ... becoming a little government in itself", "virtually free from ... effective departmental control or active parliamentary scrutiny" wurde vom *Canadian Forum* und von Dawson geäußert. Siehe C. D. Watt: "A Chance for Continental Integration" in *Canadian Forum* 21, Nr. 252 (1941/42), 1.3.1942, 376f. (Zitat 1); Dawson 1943, 125 (Zitat 2); vgl. Bothwell/Kilbourn 1979, 218; Barry 1977, 140. Zu Howes impulsiver, oft selbstherrlicher Art siehe "Backstage at Ottawa" in *MACLEAN'S* 54, Nr. 1, 1.1.1941, 8, 33.

Produktion von Rüstungsgütern britischen Typs mit sich bringen.⁴⁸ Diese Argumentation war jedoch nicht überzeugend, denn London war an allen CMAB-Entscheidungen beteiligt, so dass eine Konkurrenzsituation vermieden werden könnte. Abgesehen von allen praktischen Aspekten war nun das politische Problem der Form einer CMAB-Mitgliedschaft zu lösen. Im Dominionministerium forderte Pitblado deshalb weitere Beratungen mit Washington.⁴⁹

Ende März versicherte Malcolm MacDonald King, er werde persönlich mit seiner Regierung über das Problem der *Combined Boards* reden: "Canada had been sort of ignored by Britain and ... this was having an ill-effect [sic]". Der Monatsbericht des Hochkommissariats beobachtete auch in der Öffentlichkeit eine zunehmende Missstimmung: "The question of Canada's representation as a principal on certain Allied boards is causing some heartburning. It is maintained in some quarters that as a producer of a surplus of munitions, Canada should have more voice in their allocation".⁵⁰ Die Presseberichte blieben dabei irreführend und schraubten die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit über eine Repräsentation in den *Combined Boards* weiter hoch. Der OTTAWA MORNING CITIZEN behauptete etwa anlässlich der Bekanntgabe von Popes Ernennung vorschnell und unrichtig, dass das Dominion im CMAB repräsentiert sein würde. Ein Pressesprecher Kings versicherte, Kanada wolle in den Vereinten Nationen nur eine angemessene Mitsprache erreichen und "did not desire ... to seek representation on international bodies merely as a matter of right".⁵¹

3.5.: Das Bemühen um eine Vollmitgliedschaft im CMAB

Die öffentliche Erwartungshaltung führte zu einer härteren Haltung Ottawas. Wrong erwähnte am 2. April den Anspruch Australiens auf Vertretung im CMAB, den Roosevelt mit dem Argument zurückgewiesen hatte, das Pazifikdominion sei nur ein Abnehmer, kein Produzent von Nachschub- und Rüstungsgütern. Dieses "funktionalistische" Argument konnte, wie das *Department of External Affairs* mit Genugtuung bemerkte, zur Rechtfertigung der eigenen Repräsentation herangezogen werden. Nichtsdestoweniger versprach das Schwesterdominion Kanada seinen diplomatischen Beistand. Der australische Außenminister, Herbert V. Evatt, berichtete dem Kriegsausschuss anlässlich eines Besuchs

⁴⁸ Ferns, WA-278, Gesandter in Washington an SSEA, 13.3.1942; Telg. 859, DO/(Hochkommissar in London) an SSEA, 28.3. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I. Protokoll der 152. CWC-Sitzung, 18.3., 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5674. Kings Tagebucheintrag, 18.3., 243 in NAC, MG 26 J 13. Telg. 547, SSEA an Hochkommissar in London, 20.3. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. DO/P. Liesching an Massey mit den beiliegenden Vorschlägen Londons, 28.3. in PRO, DO 35/1107, WT 557/11. Telg. 844, Hochkommissar in London an SSEA, 26.3. in NAC, RG 2, Vol. 13, PCO/W-29. Vgl. Stacey 1970, 167f.; Mackenzie 1998b, 175f.

⁴⁹ Aufzeichnung des DO von D. Pitblado, 26.3.1942 in PRO, DO 35/1107, WT 557/11.

⁵⁰ Kings Tagebucheintrag, 21.3.1942, 250 in NAC, MG 26 J 13. Dep. 193, britischer Hochkommissar in Ottawa/P. Duff an SSDA, 3.4., mit beiliegendem Monatsbericht für März, 2 in PRO, DO 35/586, G 88/189.

⁵¹ "Canada Will Have Representation On Munitions Board" in OTTAWA MORNING CITIZEN, 2.4.1942 (Zitat); vgl. J. F. Sanderson: "Canada Wins Seat on Allied Arms Board" in OTTAWA JOURNAL, 28.4. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 230, File 7. Ein zweiter Artikel im OTTAWA CITIZEN sprach vorsichtiger davon, dass eine Vertretung im CMAB erwartet würde. Siehe "Canada Exercises Direct Control In Vital War Field" in OTTAWA CITIZEN, 2.4. in ibid. Vgl. "More About Canada at Washington" in OTTAWA JOURNAL, 6.4. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 224, File 29.

in Ottawa am 8. April über seine Haltung zu den *Combined Boards*.⁵² Auf der dritten Sitzung des Pazifik-Kriegsrats am 15. April in Washington schließlich forderte der kanadische Premierminister mit Evatts Unterstützung eine Repräsentation im CMAB: "[W]e felt that our right to representation grew out of our being the third largest producer of war supplies". In einem Gespräch mit Roosevelt am nächsten Tag wiederholte King seine Forderung, worauf der Präsident antwortete, Hopkins würde instruiert, entsprechende Maßnahmen zu treffen.⁵³

Nach Kings Forderung vertagte der Kriegsausschuss in Ottawa erstaunlicherweise erneut eine definitive Entscheidung und entschied am 29. April, ein Sonderausschuss solle die währungstechnischen Implikationen einer CMAB-Mitgliedschaft untersuchen. Die Vorschläge dieses Sonderausschusses empfahlen den Ministern am 1. Mai eine Übereinkunft mit den USA ähnlich dem Hyde Park-Abkommen, wonach sich beide Seiten auf gegenseitige Rüstungsaufträge von gleichem Wert verpflichten sollten, um Zahlungsbilanzprobleme zu vermeiden. Diese Vorschläge bildeten die Verhandlungsgrundlage für den Kurzbesuch einer kanadischen Delegation in der amerikanischen Hauptstadt. Ilsley, Howe und W. C. Clark trafen am 6. und 7. Mai 1942 Beamte des *Treasury Department*, Minister Henry Morgenthau sowie seinen Mitarbeiter Harry D. White. Die Amerikaner schienen der kanadischen Position gegenüber ein offenes Ohr zu haben. Morgenthau allerdings hatte "no knowledge of the working of the Munitions Assignments [sic] Board". Den Kanadiern wurde versichert, dass bei einer Vorlage der Produktion im CMAB die amerikanischen Direktaufträge nicht zurückgehen würden. Diese Garantie überzeugte Howe im Kriegsausschuss am 8. Mai, und er zog seine Einsprüche gegen das Vorlegen der Produktion in Washington zurück. Der Kriegsausschuss entschied, dass Kanada jetzt formal eine Vollmitgliedschaft im CMAB anstreben solle. Dexter war allerdings der Ansicht, dass Howe sich immer noch über nachteilige Zahlungsbilanzeffekte sorgte. Howe wolle außerdem vermeiden, dass sein Ministerium zur einer bloßen Nachschubbehörde degradiert werde.⁵⁴

Aufgrund der CP-Meldung vom 6. Mai hatte die Presse vorschnell und begeistert von einer bevorstehenden CMAB-Mitgliedschaft geschrieben. Entsprechend wurden im Parlament am nächsten

⁵² Roosevelts Pressekonferenz 815, 31.3.1942 in Roosevelt 1972-X, Vol. 19, 246f. Wrong an Pearson, 2.4.; Kopie eines "ersten Memorandums", Evatt an Roosevelt, 5.4.; sowie Memorandum des Außenministeriums über Evatts Besuch in Ottawa, 13.4. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I. Evatt übergab den Kanadiern Kopien zweier Memoranda an Roosevelt über die Beziehung zu den gemeinsamen Generalstabschefs, in denen mehr Mitsprache der Vereinten Nationen an wichtigen Allianzentscheidungen gefordert wurde.

⁵³ Memorandum Kings über die 3. Sitzung des Pazifik-Kriegsrats in Washington, 15.4.1942 in NAC, RG 25, Vol. 5740, DEA/23-A(s), I. Kings Tagebucheintrag, 15.4., 308f., mit beiliegender Kopie des Memorandums, 15.4., *ibid.*, 310a - 310m, 16.4., 320 in NAC, MG 26 J 13. Zur australischen Haltung siehe Telg. S.33, Evatt an australischen Premierminister/Curtin, 7.4.; Memorandum, Bruce an Evatt, 27.5. in DAFP 5, 710f., 786f. Zu Kings Treffen mit Roosevelt siehe Stacey 1970, 168; Mackenzie 1998b, 176. Zur Frühgeschichte der Forderung nach Repräsentation im CMAB siehe Chester Bloom an J. W. Dafoe, 1.5. in NAC, MG 30 D 45, Reihe A, Vol. 14. Aus Roosevelts Sicht war der Washingtoner Pazifik-Kriegsrat nicht wichtig: "My own Pacific Council serves primarily to disseminate information as to the progress of operations in the Pacific - and, secondly, to give me a chance to keep everybody happy by telling stories and doing most of the talking". Siehe Roosevelt an Winant, 17.6. in Roosevelt/Lash (Hg) 1952-III, 430.

⁵⁴ Protokolle der 159., 160. und 161. CWC-Sitzung, 29.4.1942, 2ff.; 1.5., 4; 8.5., 3ff. in NAC, RG 2, Vol. 5675. Clarks Memorandum "Canada's Dollar Exchange Problem", 8.5. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, II. Ferns. WA-915, Gesandter in Washington an SSEA, 8.5. in NAC, MG 27 III B 11, Vol. 41, File "Combined Boards", I. "Ilsley and Howe Discuss Financing in Washington" in OTTAWA JOURNAL, 6.5., 12. Die veröffentlichten Auszüge aus dem Morgenthau-Tagebuch enthalten nichts über das Treffen mit der kanadischen Delegation. Siehe J. M. Blum (Hg): *From the Morgenthau Diaries*. 3 Bände. Boston. Bd. III: *Years of War, 1941 - 1945*. 1967 *passim*. Memorandum Dexters, 13.5. in QUA, Dexter Papiere, Vol. 3, File 22.

Tag Fragen zu den Konsequenzen einer Zusammenarbeit mit dem CMAB laut, wobei Ilsley einer eindeutigen Antwort auswich. In der Presse wurde jedoch auch Kritik geäußert. G. C. Whittaker warnte Mitte Mai, dass ein Vorlegen der Produktion in Washington wegen des zu erwartenden Rückgangs amerikanischer Aufträge einen zu hohen Preis für eine CMAB-Mitgliedschaft darstellte.⁵⁵

Im Zusammenhang mit dem wachsenden öffentlichen Interesse an den *Combined Boards* kam die ministerielle Entscheidung für eine CMAB-Mitgliedschaft somit erst drei Wochen, nachdem King Roosevelt die kanadischen Forderungen vorgetragen hatte. Seit Ende Januar war über Repräsentation im CMAB nachgedacht worden, aber der Kriegsausschuss hatte immer wieder Rückzieher gemacht, um über die grundsätzlichere Frage einer Zusammenarbeit nachzudenken. In der Zwischenzeit hatten die *Combined Boards* ihre Arbeit aufgenommen. Die Kanadier jetzt ins CMAB zu lassen, war ungleich schwieriger als am Anfang. Die Kernfrage für Ottawa war nun, wie die Amerikaner am besten überzeugt werden könnten. Wrong hatte geraten, die kanadischen Forderungen gegenüber dem *State Department* weiter zu verfolgen, anstatt sie gegenüber dem Weißen Haus zu vertreten. Dieser Rat missachtete einen entgegengesetzten Fingerzeig Aurands, die Tatsache, dass Hopkins dem CMAB vorstand sowie Hickersons Klage, dass das *State Department* bei der Gründung der gemeinsamen Ausschüsse vom Weißen Haus ignoriert worden war.⁵⁶

In einer Note vom 13. Mai kündigte McCarthy dem *State Department* schließlich Kanadas zurückhaltend formulierte Forderung an: "The effect of the proposals will be that the Munitions Assignment Board in Washington will henceforth represent three instead of two governments". McCarthy berichtete, dass Roosevelt privat versprochen habe, diesen Anspruch mit Hopkins zu besprechen. Während Ottawa auf eine definitive Antwort wartete, gab Großbritannien seine Unterstützung für diese Initiative zu verstehen.⁵⁷ Die vorläufige amerikanische Antwort war allerdings ernüchternd. Der CMAB-Vorsitzende "looked sourly on [the] idea", wie McCarthy berichtete. "[Hopkins] did not want Canada on [C.]M.A.B. as it was now working smoothly and he did not wish to run risk of upsetting it in any way".⁵⁸ Wrong übermittelte Pearson am 29. Mai weitere Neuigkeiten: "Hopkins states that, contrary to our impression, the President feels that he had not made any definite

⁵⁵ "Ilsley and Howe Discuss Financing in Washington" in OTTAWA JOURNAL, 6.5.1942, 12; M. Cohen: "Canada Joins the Munitions Assignment Board" in SATURDAY NIGHT 57, Nr. 38 (1942/42), 30.5.1942, 26f.; vgl. "Carrying It Too Far" in OTTAWA JOURNAL, 8.5.1942, 8; 9.5.1942; "Tribute to Canada" in FINANCIAL POST 36, 9.5., 1; C. Bloom: "The Ties That Bind" in WINNIPEG FREE PRESS, 5.6.1942, 13; G. C. Whittaker: "Ivory-Tower Boys Run Canada" in SATURDAY NIGHT 57, Nr. 36 (1941/42), 16.5.1942, 16f. Ilsleys Unterhauserklärung, 7.5.1942 in CHCD 1942-III, 2213. Carter und Slack schrieben ebenfalls irreführend von einer kanadischen CMAB-Mitgliedschaft. Siehe G. M. Carter: "The Dominions Look to the Future" in Foreign Policy Reports 19, Nr. 18 (1943/44), 1.12.1943, 242-51, 248n39; Slack 1946, 168.

⁵⁶ Hickerson hatte Wrong bedeutet, dass die Kanadier Welles oder Hull vertrauen sollten, hatte aber die Möglichkeit eines direkten Kontakts zum Weißen Haus nicht ausgeschlossen. Siehe Aufzeichnungen Wrongs, 17.2.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Ferns. WA-776, Gesandter an SSEA, 25.4.; Aufzeichnung Wrongs, 25.4. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I.

⁵⁷ Note 317, McCarthy an U.S. Außenminister, 13.5.1942; Memorandum, Heeney an Pearson, 13.5.; Telg. WA-962, Gesandter in Washington an SSEA, 14.5. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, I und II. Telg. 1387, Hochkommissar in London an SSEA, 23.5. in NAC, MG 27 III B 11, Vol. 41, File "Combined Boards", I. Vgl. Mackenzie 1998b, 176. Die Amerikaner gaben McCarthy's Brief an Hull schon zwei Tage später an die Briten weiter. Siehe Telg. JSM (A) 28, Generalstabsvertretung in Washington an Kabinettsbüro in London, 15.5. in PRO, DO 35/1107, WT 557/11.

⁵⁸ Popes Tagebucheinträge, 28.5.1942, 29.5. (Zitat 1); 1.6. (Zitat 2) in NAC, Maurice A. Pope Papiere (im Folgenden MG 27 III F 4), Vol. 1. Vgl. Pope 1962, 201. Telg. MP 42, Generalstabsvertretung in Washington an Verteidigungsministerium in Ottawa, 1.6. in NAC, MG 27 III B 11, Vol. 42, File "Combined Boards", II.

commitment to Mr. King on his recent visit to Washington that Canada would become a full member of the Board". Roosevelt schien außerdem vergessen zu haben, das kanadische Anliegen umgehend mit Hopkins zu besprechen. Am 9. Juni telegraphierte McCarthy nach Ottawa, dass Hopkins die kanadische Forderung definitiv abgelehnt hatte.⁵⁹

Laut Kings Tagebucheintrag vom 16. April hatte der Präsident von "representatives of Britain, one of the U. S. and Canada" gesprochen. Diese Worte lassen die Interpretation zu, dass die USA im CMAB für Kanada sprechen würden. King war später bezeichnenderweise nicht bereit, auf der Einhaltung von Roosevelts "Versprechen" zu bestehen. Roosevelt hätte eine CMAB-Mitgliedschaft nicht ohne Absprache mit Hopkins versprochen und wollte sicher nur seine Sympathie für die kanadische Position als "big producer" bekunden. In seinem Bericht über Kings Besuch an Churchill am 17. April erwähnte der Präsident die geplante Luftfahrtkonferenz der Vereinten Nationen in Ottawa, nicht aber das CMAB. King erklärte schließlich am 29. April im Parlament, dass er mit Roosevelt über die kanadische Repräsentation gesprochen habe, ohne ein "Versprechen" auch nur anzudeuten.⁶⁰

Trotz Hopkins' ablehnender Haltung schwelte der kanadische Anspruch auf Vertretung im CMAB weiter. Der Kriegsausschuss beschloss am 4. Juni, dass Maurice Pope das Dominion gegenüber dem CMAB und den Generalstab in Washington repräsentieren sollte. Der britische Hochkommissar in Ottawa beobachtete dazu: "Agitation for more Canadian representation on Allied War Boards has not been assuaged by representation on the Pacific War Council[, or] by the appointment of ... Pope Representation on the Munitions Assignment Committee [sic] at Washington is the most usual demand".⁶¹

3.6.: Reaktionen auf die Gründung des CPRB und des CFB

Während Ottawa über die Politik gegenüber den bestehenden Ausschüssen nachdachte, erwog London die Gründung eines CPRB und CFB. Churchill hatte schon bald nach der *Arcadia*-Konferenz die Notwendigkeit für weitere Ausschüsse gesehen. Dazu hatten ihm Nachschub- und Ernährungsministerium geraten, um eine amerikanisch-britische Einkaufskonkurrenz für Nahrungsmittel und Rohstoffe zu vermeiden und das System der *Combined Boards* abzurunden. Churchill selbst hatte zudem an eine übergeordnete Kontrollinstanz der gemeinsamen Ausschüsse gedacht. Das Londoner Ernährungsministerium war im Gegensatz zum Dominionministerium nicht der Meinung gewesen, dass Kanada in den neuen Ausschüssen eine Sonderstellung unter den Dominien zugestanden werden

⁵⁹ Memorandum "Munitions Assignments [sic] Board", Pearson an USSEA, 29.5.1942; Memorandum N. A. Robertsons, 29.5.; Aufzeichnungen, McCarthy an Wrong, 29.5.; Ferns. WA-1258, Gesandter in Washington an SSEA, 9.6. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, II. Popes Tagebucheintrag, 8.6. in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 1. Heeney an Ralston, 24.4. in NAC, RG 25, Vol. 5740, DEA/23-A(s), I.

⁶⁰ Kings Tagebucheintrag, 16.4.1942, 320 in NAC, MG 26 J 13. Telg. R-136, Roosevelt an Churchill, 17.4. in Kimball (Hg) 1984-I, 457. Erklärung Kings im Unterhaus, 29.4. in CHCD 1942-II, 1977. Little bezeichnete Roosevelts Versprechen als "leer" (Little 1975, 196).

⁶¹ Protokoll der 168. CWC-Sitzung, 4.6.1942, 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5674. Dep. 275, britischer Hochkommissar in Ottawa/Duff an SSDA, 5.5., mit beiliegendem politisch-wirtschaftlichen Monatsbericht für April, 5 in PRO, DO 35/586, G 88/192.

sollte.⁶² Wrong hatte am 13. April 1942 berichtet, dass Großbritannien und die USA anscheinend planten, zwei weitere *Combined Boards* für Nahrungsmittel- und Kriegsproduktion zu gründen. Robertson hatte Howe noch am selben Tag dazu gedrängt, die eigene Position zu diesen neuen Ausschüssen diesmal vor einer öffentlichen Bekanntmachung festzulegen.⁶³ Vierzehn Tage später hatte Wrong beobachtet, dass eine Modifikation der dualen Mitgliedschaft außer Frage zu stehen schien:

"What was needed was not ... cumbrous multiple-nation boards, but the streamlining of the Combined machinery to assure prompter and more intelligent action. They felt it urgently necessary to perfect the Anglo-American machinery, no matter what steps were taken to secure greater cooperation among the United Nations".

Vorgesehen waren ein übergeordnetes "top-level civilian Combined Board" sowie Ausschüsse für Produktionsplanung, Nahrungsmittelversorgung und Überseetransport. Wrong war gegen eine Mitgliedschaft in dem übergeordneten Ausschuss, sah aber "a very strong case for direct Canadian representation" in den anderen Ausschüssen. Schließlich machte er auf einen Artikel James Restons in der NEW YORK TIMES aufmerksam, der die vorbereitende Diskussion über diese Ausschüsse in London zwischen Hopkins und Oliver Lyttleton (britischer Produktionsminister) offensichtlich verlässlich wiedergab.⁶⁴ In diesen Gesprächen hatte Hopkins einer Ausweitung des Systems der *Combined Boards* zugestimmt, aber zugleich darauf bestanden, dass das Mandat der neuen Ausschüsse klar und eindeutig sein müsse.⁶⁵

Am 9. Juni gab Roosevelt in Washington die Gründung des CFB und CPRB bekannt. Der amerikanische Präsident bemerkte dabei, dass die USA im CPRB für Kanada sprechen würden. Bezog sich das Mandat des CPRB nur auf die Koordination zwischen den USA und Großbritannien, so war für das CFB ausdrücklich von den Vereinten Nationen die Rede.⁶⁶ Die Presse begrüßte die Gründung dieser neuen *Combined Boards* einstimmig, schwieg sich aber über die kanadische Position weitgehend aus. Der MONTREAL STAR war der Ansicht, dass Kanadas Ausschluss zwar Unwillen im Parlament erregen würde, dass aber die Rüstungs- und Nahrungsmittelproduktion schon so weitgehend mit

⁶² Telg. GRUB (?) 105 [sic], GRUB 111, Vertretung in Washington an britisches Ernährungsministerium, 9.2.1942, 18.2.; Telg. GRUB X122, GRUB X128, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington, 12.2., 24.2.; Telg. LONUS 112, britische Botschaft in Washington an FO, 12.3. in PRO, DO 35/1101, WT 346/2. Telg. C-73, Churchill an Roosevelt, 20.4. in Kimball (Hg) 1984-I, 463. Vgl. dazu Sherwood ²1950, 578f.; Hammond 1951-I, 237; Hall 1955, 378. Zur Gründung des CFB siehe die Darstellung eines früheren britischen Mitarbeiters in E. Roll: *The Combined Food Board. A Study in Wartime International Planning*. Stanford, CA 1956, 50-4, 319-24.

⁶³ N. A. Robertson an Howe, 13.4.1942, mit beiliegendem Ferns. WA-631, Gesandter in Washington, 13.4. in NAC, MG 26 J I, Vol. 332, C-283937f. Howe wies eine voreilige Initiative Kanadas in diesem Zusammenhang zurück. Siehe Howe an N. A. Robertson, 17.4. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, I.

⁶⁴ Wrong an N. A. Robertson, 30.4.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. J. Reston: "New Council to Act on Ship Bottleneck" in NEW YORK TIMES, 30.4. in NAC, RG 25, Vol. 2965, DEA/3265-B-40, I.

⁶⁵ Lyttletons Memorandum "Anglo-American Supply Organization in [the] United States", 15.4.1942; Telg. 2668, 2669, Lyttleton, London, an Botschaft in Washington/Vorsitzenden des *British Supply Council* (BSC), 22.4. in NAC, MG 27 III B 20, Vol. 64, File S. 26-2, III. Zum Hopkins-Besuch in London siehe Sherwood ²1950, 523-40.

⁶⁶ Zur Gründung des CFB und CPRB siehe Telg. R-154, Roosevelt an Churchill, 6.6.; Telg. C-100, Churchill an Roosevelt, 7.6. in Kimball (Hg) 1984-I, 506, 508. Die offizielle Verlautbarung vom 9. Juni 1942 ist in Hall/Wrigley/Scott 1956, 498f. Vgl. DSB 6, Nr. 155 (1942), 535f. Roosevelts Pressekonferenz 831, 9.6. in Roosevelt 1972-X, Vol. 19, 370-5, 373. Vgl. Foreign Office, Political Intelligence Department: *Weekly Political Intelligence Summary* No. 140 (June 10, 1942) [W 8451/21/50], 19 in NAC, RG 25, Vol. 2512. Siehe weiter Roll 1956, 55-9.

Großbritannien und den USA abgestimmt sei, dass eine Direktvertretung nicht nötig erschien. Der GLOBE AND MAIL begrüßte Roosevelts Erklärung, dass amerikanische Vertreter die Interessen des Dominion vertreten würden. Das OTTAWA JOURNAL dagegen kritisierte eine solche Bevormundung, denn die amerikanischen Repräsentanten könnten schlecht "für Kanada" sprechen. Als zweitgrößter Nahrungsmittel- und drittgrößter Rüstungsproduzent der Vereinten Nationen habe Ottawa ein Anrecht auf Direktvertretung. Die HALIFAX CHRONICLE bezeichnete die beiden Ausschüsse als "forerunner of the New Order which will follow post-war reconstruction" und Umsetzung der Prinzipien der Atlantik Charta.⁶⁷

Am 11. Juni brachen erneut überwunden geglaubte zwischenministerielle Spannungen auf. Howe äußerte seine Befriedigung über Roosevelts Erklärung, die amerikanische Rüstungs- und Rohstoffaufträge zu garantieren schien. Ilsley jedoch "queried the soundness of accepting silently a position of exclusion from these large U.K.-U.S. organizations. ... [E]xclusion might have serious implications for Canada in the post-war settlement. To remain out of the Production Board would put Canada in the position of a mere supplier, rather than that of a partner in a great enterprise". Ralston fügte hinzu, dass die Öffentlichkeit eine Repräsentation im CMAB erwarte. Crerar war für eine Mitgliedschaft im CFB. Letztlich stimmte das innere Kabinett dem Entwurf der Parlamentserklärung zu, die King als Antwort auf eine Frage M. J. Coldwells abgeben würde. Es wurde zudem entschieden, dass Kanada eine Vertretung im CFB fordern sollte, allerdings ohne sofort zu handeln. Kings Parlamentserklärung am 11. Juni begrüßte die Gründung der neuen Ausschüsse und versicherte, dass Kanada mit ihnen zusammenarbeiten würde. King legte sich nicht darauf fest, ob Kanada auf Repräsentation drängen würde, deutete aber an, dass dies für das CFB der Fall sein könne. McCarthy wurde von den Beschlüssen des Kriegsausschusses erst am 17. Juni schriftlich in Kenntnis gesetzt. Zur gleichen Zeit erklärte ein Vertreter des *Canada House* auf einem Treffen mit britischen Beamten in London, dass Ottawa über eine Repräsentation im CFB nachdenke.⁶⁸

In einem Brief an Hopkins räumte McCarthy am 13. Juni ein, dass Kanada keine "equality in numerical representation" erwarten könne. Das Dominion würde sich mit einem Vertreter "quite separate from United Kingdom representation" zufrieden geben, der die Interessen der Streitkräfte wahrnehmen würde. Bedauerlicherweise fürchtete Hopkins um seinen persönlichen Einfluss in einem erweiterten CMAB. Seine Antwort bot eine Kompromissmitgliedschaft im CPRB statt im CMAB an. Das Außenministerium ließ die Gesandtschaft am 18. Juni wissen, dass es eine Mitgliedschaft im CFB anstrebe, nicht aber im CPRB. Die offizielle Forderung für eine Mitgliedschaft im CFB würde zurückgestellt, bis die Position zum CMAB definitiv geklärt sei. Am 25. Juni wohnte King dem 13. Treffen des Pazifik-Kriegsrats bei. Anschließend besprach er das Problem des CMAB mit Hopkins,

⁶⁷ "Machinery for Co-Ordination" in GLOBE AND MAIL, 11.6.1942, 6; "Economic 'Union Now'?" in HALIFAX CHRONICLE, 11.6., 8; "Our War Economy Integrated" in MONTREAL DAILY STAR, 10.6., 10; "Nelson Will 'Speak for North America'" in OTTAWA JOURNAL, 11.6., 8; "To Standardize War Material" in TORONTO DAILY STAR, 10.6., 6.

⁶⁸ Protokoll der 170. CWC-Sitzung, 11.6.1942, 4f. in NAC, RG 2, Vol. 5674. Vgl. Stacey 1970, 176. Frage M. J. Coldwells, 10.6.; Erklärung Kings und Frage Hansons, 11.6. in Canada. House of Commons Debates. 1942. Bd. III. Ottawa 1942, 3224, 3252f. Vgl. Roll 1956, 64. Telg. 1203, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 13.6. in PRO, DO 35/1101, WT 346/19. Ferns. EX-1176, SSEA an Gesandten in Washington, 17.6. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, I. Protokoll eines Treffens von Vertretern der Dominien, des Ernährungs- und Dominionministeriums, 18.6. in PRO, DO 35/1101, WT 336/19.

wobei letzterer die kanadische Position missverstand, bei der für ihn "[the] needs instead of ... her rights as producer" im Vordergrund standen. King resignierte: "The U.S. and Great Britain wish to keep all assignment work in their own hands. In other words, they get credit for [the] distribution of many supplies which we produce". King war verärgert, unternahm aber nichts weiter. McCarthy telegraphierte am 26. Juni Hopkins' endgültige Antwort auf die Forderung vom 13. Mai, in welcher eine Ad-Hoc-Mitgliedschaft - wenn kanadische Interessen oder Produktion betroffen würden - angeboten wurde. Eine CMAB-Vollmitgliedschaft kam nicht in Frage, aber Hopkins lenkte Ottawas Augenmerk auf das CPRB: "My own feeling is that it is far more important that Canada be related properly with the Combined Production and Resources Boards".⁶⁹

Die Washingtoner Vertretung des britischen Ernährungsministeriums riet London am 22. Juni, Kanada keinen Sonderstatus im CFB zu gewähren, was als "bad precedent" zu Forderungen anderer Mitglieder der Vereinten Nationen führen könne. Stattdessen solle das Dominion in Unterausschüssen vertreten sein und mit dem CFB auf einer Ad-Hoc-Basis zusammenarbeiten. London antwortete, dass das CFB nicht nur mit Kriegsproduktion, sondern möglicherweise auch mit der Nachkriegsversorgung zu tun haben würde und deshalb mit der geplanten UNRRA (Kap. 4) zusammenarbeiten können müsse.⁷⁰ Am 8. Juli wies die Vertretung des Ernährungsministeriums darauf hin, dass eine kanadische CFB-Mitgliedschaft nicht nur einen Präzedenzfall für die Dominien, sondern auch einen Testfall für die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen darstellen würde. Am 13. Juli empfahl die Washingtoner Vertretung dann vorzuschlagen, Nahrungsmittelprobleme der Vereinten Nationen über das CFB zu regeln, um die Amerikaner für den neuen Ausschuss zu interessieren. In London könne man sich auf die Bedürfnisse von Empire und Commonwealth konzentrieren.⁷¹ Das Dominionministerium war den kanadischen Ansprüchen gegenüber aufgeschlossener:

"Under war pressure the Dominions have been remarkably acquiescent. ... In the Peace Treaty and in all post-war matters (such as this relief question) they will claim the full voice which they obtained successfully as long ago as the Treaty of Versailles which is the foundation for their national status".⁷²

⁶⁹ McCarthy an Hopkins, 13.6.1942; Telg. WA-1390, Pearson, Washington, an SSEA, 19.6.; Ferns. WA-1498, WA-1499, Hopkins/McCarthy, Washington, an SSEA, beide 26.6. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, II. Kings Tagebucheintrag, 25.6., 575 (Zitate) in NAC, MG 26 J 13. Protokoll von Roosevelts Marineattaché J. McCrea über die 13. Sitzung des Pazifik-Kriegsrats, 25.6. in FRUS 1941 - 1943, 449-53. Zu diesem Abschnitt siehe Stacey 1970, 168f.; Mackenzie 1998b, 177.

⁷⁰ Telg. RATION 3971, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 22.6.1942; Telg. RATION X3964, RATION X4121, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington, 25.6., 4.7. in PRO, DO 35/1101, WT 346/19. Lord Halifax war am 9. September 1942 der Ansicht, dass sowohl CFB wie auch CSAB bei Nachkriegsversorgung und -wiederaufbau Europas eine wichtige Rolle spielen würden. Siehe Auszug aus einem Papier des zuständigen Londoner Kabinettsausschusses, des *North American Supply Committee*: (NAS) (42) 66, 20.9.: BSC (42) 38th, 9.9. in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. Über das Verhältnis der UNRRA zu den *Combined Boards* siehe Telg. 4712, Winant an Hull, 23.8. in FRUS 1942-I, 133ff.

⁷¹ Telg. RATION 4137, RATION 4216, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 8.7.1942, 13.7.; Telg. RATION X4179, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington, 10.7. in PRO, DO 35/1101, WT 346/19.

⁷² Aufzeichnungen von P. Liesching (Zitat) und E. Machtig, beide 29.6.1942 in PRO, DO 35/1014, WR 103/20. Aber auch im Dominionministerium gab es Beamte, die gegen eine Erweiterung der Mitgliedschaft der *Combined Boards* waren, seien es Dominien oder andere Mitglieder der Vereinten Nationen. Siehe anonyme Aufzeichnung des DO, 17.7. in PRO, DO 35/998, WC 7/48.

Wie es sich auch immer entschied, Whitehall musste den Eindruck vermeiden, es stehe den Ansprüchen der Dominien entgegen, was zu einem Vertrauensverlust in Großbritannien führen, Empire bzw. Commonwealth schwächen und den eigenen Großmachtstatus beeinträchtigen würde.

Auf der Sitzung des inneren Kabinetts am 1. Juli wiederholte Ralston, dass die eigene Produktion dem CMAB nur bei angemessener Repräsentation unterstellt werden sollte. Howe dagegen kehrte zu seiner kurzfristig aufgegebenen Ausgangsposition zurück, dass Kanada den *Combined Boards* fernbleiben und die Praxis direkter Kundenaufträge beibehalten solle. Ilsley erinnerte seine Kollegen daran, dass Kanada keine *schriftliche* Garantie der Amerikaner über die währungspolitischen Konsequenzen einer Zusammenarbeit mit dem CMAB hatte. Der Kriegsausschuss gab schließlich der Washingtoner Gesandtschaft Anweisungen, wie Hopkins' Widerstand begegnet werden sollte. Offizielles Zahlenmaterial sollte illustrieren, dass Kanadas Rüstungsproduktion etwa ein Fünftel der amerikanischen darstellte. Für das CMAB beharrten die Kanadier deshalb auf der Anwendung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation": "This principle applies with special force to a country which ... is a substantial producer of munitions for the use of others among the United Nations". Hopkins' Kompromiss einer Ersatzmitgliedschaft im CPRB wurde zurückgewiesen, da man mit den bestehenden Beziehungen zufrieden war. "Hopkins' argument reduces Canada to a position of undue subordination".⁷³

Staatssekretär Robertson warnte King am 10. Juli, dass die offiziell noch nicht geforderte CFB-Mitgliedschaft sicherlich abgelehnt würde, was er aber als wenig tragisch empfand: "We would not have to recognize it as an over-all planning agency to guide the food production and distribution agencies of the United Nations". Kanada würde also eine freie Hand behalten. Das innere Kabinett hielt an seiner Entscheidung zur CFB-Mitgliedschaft fest, was mit der Notwendigkeit grundsätzlicher Koordination mit den Vereinten Nationen, den USA und Großbritannien begründet wurde. Eine Mitgliedschaft in Unterausschüssen war nicht genug: "Next to the United States, Canada is by far the most important contributor of foodstuffs to the needs of the United Nations". In einer Umkehrung von Robertsons Überlegungen wurde behauptet, das CFB wäre für die Nahrungsmittelpolitik der Vereinten Nationen effektiver, wenn Kanada Mitglied wäre.⁷⁴

⁷³ Protokoll der 175. CWC-Sitzung, 1.7.1942, 1f. in NAC, RG 2, Vol. 5676. Ferns. EX-1402, SSEA an Gesandten in Washington, 1.7. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. McCarthy an Hopkins, 3.7., mit beiliegendem Memorandum, 2.7. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, II. Ferns. WA-1953, Gesandter in Washington an SSEA, 3.7. in NAC, MG 27 III B 11, Vol. 42, File "Combined Boards", II. Die Kanadier informierten die Briten über Hopkins' ablehnende Haltung am 17. Juli. Siehe Hudd an Liesching, 17.7. in PRO, DO 35/1107, WT 557/37.

⁷⁴ Memorandum, N. A. Robertson an King, 10.7.1942; Ferns. EX-1493, SSEA an Gesandten in Washington, 13.7. (Zitat); Ferns. EX-1511, SSEA an Gesandten in Washington, 14.7. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, I. Massey an SSDA/Atlee, 14.7. in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. Vgl. Hammond 1951-I, 241.

Tabelle 3-3: Kanadas Nahrungsmittlexporte als Prozentanteil am Import der wichtigsten Bestimmungsländer 1939 - 1945

Produkte: Länder	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Weizen U.K.	38,0 %	62,0 %	70,9 %	63,0 %	44,1 %	27,7 %	34,3 %
USA	44,5 %	32,0 %	26,7 %	24,9 %	47,6 %	62,0 %	27,9 %
Belgien	3,7 %	0,7 %	--	--	--	--	3,2 %
Weizen- mehl U.K.	55,9 %	65,5 %	68,2 %	43,9 %	59,1 %	40,3 %	44,0 %
USA	2,8 %	1,8 %	0,6 %	8,0 %	2,0 %	1,0 %	1,0 %
Neuf.	5,7 %	4,2 %	3,3 %	3,9 %	2,4 %	3,0 %	3,0 %
Schinken U.K.	99,3 %	99,6 %	99,2 %	99,4 %	99,5 %	99,5 %	99,1 %
USA	0,3 %	0,1 %	0,2 %	--	--	--	--
Neuf.	0,2 %	0,1 %	0,3 %	0,5 %	--	--	--
Dosen- fleisch U.K.	96,3 %	95,6 %	10,1 %	58,2 %	57,0 %	85,2 %	16,2 %
USA	0,3 %	0,6 %	47,2 %	0,2 %	--	0,3 %	0,8 %
Bermuda	1,2 %	0,3 %	13,0 %	4,8 %	1,0 %	1,0 %	0,3 %
Käse U.K.	89,2 %	96,8 %	96,5 %	92,1 %	98,0 %	98,0 %	98,1 %
USA	7,4 %	0,6 %	0,5 %	5,0 %	--	0,1 %	0,1 %
Neuf.	0,6 %	0,7 %	0,8 %	0,8 %	1,0 %	0,7 %	0,5 %
Frisch- äpfel U.K.	82,9 %	48,9 %	75,9 %	27,2 %	46,1 %	33,1 %	45,2 %
USA	0,8 %	3,1 %	5,8 %	50,7 %	34,7 %	59,5 %	47,0 %
Neuf.	1,1 %	0,3 %	4,5 %	15,0 %	17,2 %	9,5 %	5,6 %

Kanada war 1938 nach den USA, Deutschland, der Sowjetunion und Australien der fünftwichtigste Butterhersteller, rangierte auf Platz sechs der Weltfleischproduktion und baute 8,5 % allen Hafers an. Außerdem war das Dominion nach den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion der drittgrößte Weizenproduzent. Tabelle 3-3 zeigt, wie wichtig die kanadischen Nahrungsmittlexporte im Zweiten Weltkrieg besonders für Großbritannien waren.⁷⁵

Robertson berichtete, dass das CMAB erneut inoffiziell eine Ad-Hoc-Repräsentation angeboten habe, wenn kanadische Interessen berührt würden. Der Forderung nach Vollmitgliedschaft war mit dem Argument begegnet worden, dass ein Nachgeben chinesische oder australische Ansprüche hervorrufen könnte. Robertson fand die Formel für Ad-Hoc-Repräsentation, die später vom geschäftsführenden CMAB-Vorsitzenden J. H. Burns bestätigt wurde, "pretty satisfactory" - eine Meinung, die sein Kollege Clark teilte: "[P]robably the best we can expect. After all we aimed at the wrong Board and should have gone after the [Combined] Production Planning [sic, and Resources] Board".⁷⁶ Am 15. Juli bestätigte

⁷⁵ Die Tabellenangaben stammen aus F. Shefrin: Exports of Canadian Farm Products. War and Post-War Developments. Ottawa (Department of Agriculture). 1949, 64ff. Vgl. Hammond 1951-I, 241f. Royal Institute of International Affairs: World Production of War Materials. London (Information Department Papers No. 18 B) 1941, 57, 61f., 69. Siehe weiter das Urteil des Dominionministeriums: "Apart from the great contribution which Canada's manufacturing industries are making to the joint war effort, Canada supplies us with a number of essential raw materials, notably, aluminium, copper, zinc, nickel, and timber. Indeed, for aluminium she is now our sole source of supply. In addition she is of course our largest supplier of foodstuffs The most important foodstuffs included in our programme of purchases from Canada are wheat and flour, bacon, canned fish and cheese. In addition we are likely to make substantial purchases of oatmeal, condensed milk, eggs in shell, canned tomatoes, and many other foodstuffs". Siehe nicht abgezeichnetes Memorandum des DO, September 1941 in PRO, DO 35/1016, WT 2/1/157.

⁷⁶ Memorandum, USSEA an King, 10.7.1942; Ferns. WA-1680, Gesandter an SSEA, 11.7.; Clark an Wrong, 17.7. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, II. Popes Tagebucheintrag, 10.7. in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 1. Auch King war mit dem Burns-Vorschlag für das CMAB zufrieden. Siehe Kings Tagebucheintrag, 12.7., 630f. in NAC, MG 26 J 13.

das innere Kabinett eine Entscheidung Kings zwei Tage zuvor, dass Kanada offiziell eine Vollmitgliedschaft im CFB fordern sollte, "though the prospects of ready acceptance were admittedly not encouraging". Diese Entscheidung wurde dem amerikanischen Außenministerium noch am selben Tag mitgeteilt, wobei der eigene Stellenwert als führender Nahrungsmittelproduzent, das Informationsdefizit hinsichtlich der britischen Versorgungslage sowie die unklaren Nahrungsmittelbeziehungen zu den USA unterstrichen wurden.⁷⁷

Malcolm MacDonald drängte seine Regierung, die Forderung nach CFB-Mitgliedschaft wegen der Bedeutung des Dominion als Nahrungsmittelproduzent zu unterstützen. Andernfalls würde sich mehr Ärger in Ottawa anstauen. Aus Washington wurde London das genaue Gegenteil geraten. Eine Aufnahme Kanadas oder anderer Mitglieder der Vereinten Nationen ins CFB würde Streitigkeiten, Eifersüchteleien und Ineffizienz Tür und Tor öffnen. Zwei Telegramme vom 23. Juli aus London an britische Vertreter in Washington und Ottawa betonten, dass die Frage einer Mitgliedschaft im CFB eng mit der geplanten Nachkriegshilfeorganisation zusammenhing. Man müsse Gespräche von Sir Frederick Leith-Ross in Ottawa am Wochenende abwarten, um die eigene Position endgültig festzulegen. Ottawa müsse zudem wegen innenpolitischen Drucks die Möglichkeit gegeben werden, das Gesicht zu wahren. Das Außenministerium ging in einem Brief Gladwyn Jebbs (Leiter der neuen Wiederaufbauabteilung) Ende Juli davon aus, dass die gemeinsamen Ausschüsse und die geplante UNRRA nicht miteinander verglichen werden könnten. Eine Aufnahme Kanadas in das CFB würde deshalb keine politischen Schwierigkeiten hervorrufen und für den Verzicht des Dominion auf die gleichzeitig angestrebte Mitgliedschaft im zentralen Ausschuss der UNRRA (Kap. 4) entschädigen. Ein kanadischer Verzicht auf eine bessere UNRRA-Vertretung lag dem *Foreign Office* besonders am Herzen, denn die Führung der Vereinten Nationen sollte bei den Großmächten bleiben.⁷⁸

In einem langen Memorandum vom 23. Juli gestand Pearson ein, eine Vertretung Kanadas in einem der gemeinsamen Ausschüsse würde eine "transformation of practically all of the [Combined] Boards from a two- ... to a multi-power basis" bedeuten. Andere wichtige Mitglieder der Vereinten Nationen wie China, Norwegen, Australien oder die Niederlande würden ebenso auf Repräsentation bestehen. Da Pearson den Kampf um Mitgliedschaft in den gemeinsamen Ausschüssen jedoch als verloren ansah, empfahl er, das Angebot einer Ad-Hoc-Repräsentation im CMAB anzunehmen: "[I]t might not be a bad idea for Canada to take the lead in widening the area of discussion of the problem of the relationship of the smaller nations to the Combined Boards". Die USA und Großbritannien sollten zumindest erklären, dass die Interessen der Vereinten Nationen in den Ausschüssen berücksichtigt würden. Vielleicht könnte eine Konferenz der Vereinten Nationen über die Zusammenarbeit mit den

⁷⁷ Protokoll der 177. CWC-Sitzung, 15.7.1942, 3 in NAC, RG 2, Vol. 5676. Note 481, kanadische Gesandtschaft in Washington an Hull, 15.7. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 327, C-278755-5. Zum CFB und Kanada siehe Roll 1956, 63ff.; G. E. Britnell/V. C. Fowke: *Canadian Agriculture in War and Peace, 1935 - 1950*. London/Stanford, CA 1962, 138-41.

⁷⁸ Telg. 1455, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 21.7.1942; Telg. RATION X4362, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington, 23.7.; Telg. 1620, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 23.7. in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. Telg. RATION 4396, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 21.7. in PRO, DO 35/1101, WT 346/19. Gladwyn Jebb/FO an P. Liesching, 25.7.; Telg. 1635, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 25.7. in PRO, DO 35/1014, WR 103/20. Vgl. Hammond 1951-I, 242. Leith-Ross war Leiter des aus der dritten St. James-Palast Resolution hervorgegangenen Inter-Alliierten Büros und ein wichtiger Wirtschaftsberater der britischen Regierung.

Combined Boards organisiert werden? Abschließend reflektierte Pearson über Kanadas Stellung gegenüber den USA im Vergleich zu anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen. Bedauerlicherweise betrachteten die Amerikaner Kanada entweder als politische Dependenz Großbritanniens oder als "virtually another state of the Union".⁷⁹

Britische und einige amerikanische Beamte diskutierten Ende Juli 1942 die Forderung nach Mitgliedschaft im CFB mit ihren kanadischen Kollegen in Ottawa. Dabei bemerkte der britische CFB-Vertreter, Robert H. Brand (Vorsitzender des *British Supply Council in North America* - BSCNA): "[T]he Combined machinery is ... a world machinery". Er schlug vor, Kanada über andere Wege als den der Vollmitgliedschaft mit dem CFB zu assoziieren, beispielsweise über ein "joint Agricultural Policy Committee of the U.S. and Canada as a Committee of the Board, sitting in Ottawa". Kanada könne zusätzlich in CFB-Unterausschüssen vertreten sein, über Sitzungen des CFB-Hauptausschusses informiert werden und im Bedarfsfall daran teilnehmen. Robertson entwickelte während dieser Diskussion die Idee eines "general endorsement of the Combined machinery by some or all of the United Nations through some sort of constituent assembly or through diplomatic correspondence". Am 29. Juli allerdings wies der Kriegsausschuss den Brand-Vorschlag zurück. Howe vertrat den Standpunkt, es sei besser, nicht im CFB zu sein, als nur halb zugelassen zu sein. Die Zusammenarbeit mit dem CFB könnte analog zu den Beziehungen mit dem CRMB (über das *Materials Co-ordinating Board*) entwickelt werden, womit der Premierminister übereinstimmte.⁸⁰

Brand berichtete am 30. Juli, der kanadische Kriegsausschuss habe seinen Vorschlag abgelehnt. Zwei Tage später schickte MacDonald zwei Memoranda über Leith-Ross' Besuch in Ottawa nach London, aus denen die kanadische Unzufriedenheit mit den *Combined Boards* und der UNRRA-Planung hervorging. W. C. Clark hatte gegenüber Leith-Ross nicht nur auf die immer unzufriedenere Öffentlichkeit hingewiesen, sondern auch damit gedroht, dass Kanada seine finanzielle Unterstützung Großbritanniens (das sog. "1 Milliarden-Dollar Geschenk") deutlich reduzieren könne. Einmal mehr hatte Clark gemäß dem "Mittelmacht"- und "funktionalistischen" Denken argumentiert:

"Canada might not be one of the Great Powers, but her position could be distinguished from that of the other United Nations. None other of these Nations had contributed so much in the way of food, munitions and shipping. Canada was the only United Nations which had not accepted Lend-Lease aid".

King verwies gegenüber MacDonald und Leith-Ross auf die extreme Haltung einiger seiner Kabinettskollegen. MacDonald warnte, dass - wenn die Forderungen in Bezug auf die UNRRA nicht erfüllt würden - Kanada seine Kooperationsbereitschaft einschränken könne. Ein Telegramm Ende

⁷⁹ Memorandum Pearsons "Canada and the Combined Boards", 23.7.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, II. Vgl. Ferguson 1941/42, 40f. Pearsons Beobachtungen über die amerikanische Wahrnehmung Kanadas wurde in einer FORTUNE-Meinungsumfrage bestätigt: 24,4 % aller Amerikaner wollten demnach, dass Kanada formal den USA beiträte, 28,2 % befürworteten eine handelspolitische Meistbegünstigung, und nur 22,1 % zogen es vor, dass das Dominion Teil des britischen Empires blieb. 15,8 % meinten, dass Kanada als "just as ... any other nation" behandelt werden sollte. Im Vergleich dazu zeigte eine CIPO-Umfrage im August 1942, dass auf anglokanadischer Seite 52 % aller Befragten der Ansicht waren, dass das Dominion unabhängig von Großbritannien sei, wohingegen 70 % aller Frankokanadier Kanada als weiterhin abhängig vom Mutterland betrachteten. FORTUNE-Meinungsumfrage, Juni 1942 in POQ 6 (1942/43), 493. CIPO-Umfrage, 19.8.1942 in POQ 6 (1942/43), 656; vgl. CIPO-Umfrage vom Juli 1942 in Sanders 1996, 28, 34. Vgl. die Resultate in einer späteren AIPO-Umfrage, 22.6.1943 in POQ 7 (1943/44), 504.

⁸⁰ Memorandum Brands, 28.7.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, I. Protokoll der 181. CWC-Sitzung, 29.7., 1f. in NAC, RG 2, Vol. 5676. Hammond 1951-I, 242; Stacey 1970, 176; Mackenzie 1998b, 178f.

August schließlich unterstrich Clarks "strong resentment, shared in various degrees by all Canadian officials, at exclusion of Canada from Combined Boards and ... from Relief Council".⁸¹

In der Zwischenzeit hatte Pearson, der mit Wrong in Washington die Posten getauscht hatte, am 5. August 1942 eine Nachricht von Pope geschickt. Darin bot Hopkins über Burns erneut "full membership on the [Combined Munitions Assignment, d. V.] Board when the assignment of Canadian production was being discussed" an.⁸² Pearson selbst erkannte, dass das Zurückstecken im Falle des CRMB und des CSAB Kanadas Position hinsichtlich des CFB und des CMAB geschwächt hatte. Mittlerweile hatte Wrong den wichtigen Überblick *Canada, the United Nations, and the Combined Boards* fertig gestellt. Für Wrong bestanden die Vereinten Nationen bisher nur auf dem Papier. Entgegen dem Versprechen der Erklärung der Vereinten Nationen, alle Ressourcen würden mobilisiert und koordiniert, seien es bisher ausschließlich die USA und Großbritannien, die über die gemeinsamen Ausschüsse die wirtschaftlichen Kriegsanstrengungen der Allianz lenkten. Die Mitglieder der Vereinten Nationen mussten sich in das "protégé"-Konzept einordnen, in das weder die Sowjetunion noch Kanada passten. Es gab zwei Alternativen: Man könnte London und Washington drängen, eine klärende Stellungnahme zu dem "two-power character of the [Combined] Boards" und ihren Beziehungen zu den Vereinten Nationen abzugeben. Dies würde die Regierung von innenpolitischem Druck befreien, die Bedeutung der *Combined Boards* aber schmälern, die nicht mehr stillschweigend für die anderen Alliierten handeln könnten. Wrong schlug als zweiten Kurs einen Rat aller Vereinten Nationen vor, mit "funktionalen" Unterräten wie einem "Food Council of the United Nations composed of ... the six or eight most important either as producers or consumers of foodstuffs". Solche Unterräte würden die Ausführung ihrer Beschlüsse den gemeinsamen Ausschüssen überlassen. "In principle each of the United Nations should contribute to the direction of the general war effort in proportion to the value of its contribution to that effort". So wollte Wrong dem "sense of exclusion from the inner circle" entgegenwirken, der die Moral der Allianzmitglieder bald beeinträchtigen würde.⁸³ Wongs Überlegungen zeigten erneut die paradigmatische Bedeutung der kanadischen Auseinandersetzung um die *Combined Boards* für die allgemeine Planung der Nachkriegsordnung.

Henry F. Angus kommentierte Wongs und Pearsons Ideen zu den *Combined Boards*, dem alliierten Wiederaufbau und einer Nachkriegsordnung. Angus entwickelte drei Strategien für eine bessere Repräsentation in internationalen Organisationen. Kanada könne mit einer Gruppe von Kleinstaaten

⁸¹ Telg. GRUB 155, Vertretung in Washington/(Brand in Ottawa) an Ernährungsministerium, 30.7.1942; MacDonald an SSDA/Atlee, 31.7., mit beiliegenden Memoranda von MacDonald und Leith-Ross, beide 30.7.; Telg. 1557, 1727, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 5.8., 28.8. in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. Vgl. Telg. 1660, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 20.8. in PRO, DO 35/1101, WT 346/19. H. M. Mackenzie: *Mutual Assistance: The Finance of British Requirements in Canada During the Second World War*. Diss. Oxford University 1981, 234f. Vgl. Mackenzie 1998b, 179f.

⁸² Ferns. WA-1978, Gesandter in Washington an SSEA, 5.8.1942; Telg. JS33, Generalstabsvertretung in Washington an Verteidigungsministerium in Ottawa, 7.8., mit Entwurf von Burns an Pope, 6.8. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B, II. Vgl. Popes Tagebucheintrag, 4.8. in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 1. Pope 1962, 201f. Die endgültige, nach kanadischen Wünschen leicht abgeänderte Fassung des Burns-Angebots ist in Telg. JS36, Generalstabsvertretung in Washington an Verteidigungsministerium in Ottawa, 8.8. in NAC, MG 27 III B 11, Vol. 42, File "Combined Boards", II. Vgl. Stacey 1970, 169f.

⁸³ Pearson an N. A. Robertson, 1.8.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, I. Eine Kopie dieses Briefs ist in NAC, Norman A. Robertson Papiere (im Folgenden MG 30 E 163), Vol. 11, File 130A. Wongs Memorandum "Canada, the United Nations, and the Combined Boards", 8.8. (CWC-Dokument Nr. 259) in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I.

zusammenarbeiten, eine Gruppe von "medium belligerents" organisieren oder allein auf die Anerkennung seines Status ("approaching that of the four major powers") drängen. Dieses kurze Memorandum veranschaulicht, dass kanadische Beamte immer mehr in "Mittelmacht"-Kategorien dachten. Dass Angus die ersten beiden Kurse zugunsten des dritten verwarf, illustriert weiter die Grundorientierung des kanadischen "Mittelmacht"-Denkens an der Großmachtpolitik.⁸⁴ Angus' Memorandum entwarf aber auch eine neue außenpolitische Strategie. Vor der Atlantik Charta und der Erklärung der Vereinten Nationen hatte sich Kanada um anglo-amerikanische Zusammenarbeit bemüht. Seit Pearl Harbour musste Ottawa als Juniorpartner versuchen, die hegemoniale Kooperation der USA und Großbritanniens in den Rahmen der Vereinten Nationen einzubetten, damit eigene Interessen besser berücksichtigt würden. In anderen Worten, *External Affairs* begann, die Vereinten Nationen als Gegengewicht zu Washingtons Dominanz anzusehen, was zu einer engen Identifikation Ottawas mit der Allianz und der späteren Weltorganisation führen sollte.⁸⁵ Eine "internationalistische" Politik Kanadas in den Vereinten Nationen würde die äußere Unabhängigkeit des Dominion bekräftigen.

Nur durch eine institutionalisierte, gleichberechtigte Zusammenarbeit könnte der Allianz der Vereinten Nationen in den Augen der neutralen Nationen und der Bevölkerungen der besetzten Länder Glaubwürdigkeit verliehen werden. Andernfalls würden Japan, Italien und Deutschland die Hegemonie der Großmächte propagandistisch ausnützen und ihre eigene Unterdrückungspolitik durch Verweise auf die asymmetrische Allianz herunterzuspielen versuchen.⁸⁶ Die Vereinten Nationen würden zusammenarbeiten müssen, um unmittelbare Nachkriegsprobleme zu lösen und die Nachkriegsordnung zu gestalten. Die Politik gegenüber den gemeinsamen Ausschüssen gab erste Anstöße für solche Überlegungen. Robertson hatte die Idee eines "endorsement" der Vereinten Nationen zu den *Combined Boards* gehabt. Gespräche mit dem einflussreichen australischen Diplomaten in Washington und Verfasser des wichtigen Memorandums *Progress in the War of Ideas*, F. L. McDougall, und Vertretern anderer Alliierten überzeugten Pearson und Wrong Mitte 1942, Anfang 1943, dass die Vereinten Nationen jetzt institutionell verankert werden müssten (Kap. 4).⁸⁷

⁸⁴ Memorandum "Canada's Relation to Joint Boards, etc.", Angus an N. A. Robertson, 17.8.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, II.

⁸⁵ Speziell zu dem letzten Punkt siehe J. P. Sewell: "A World without Canada: Would Today's United Nations be the Same?" in J. R. English/G. N. Hillmer (Hg): *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*. Papers Presented At a Conference Held December 10 - 11, 1991, at Inn on the Park, Toronto. Toronto 1992, 183-99, 195; Lindgren 1946, 153; Barry 1977, 16, 65ff., 99ff.

⁸⁶ "[I]t is irritating to have the United Nations idea exploited as a great principle, when in practice the United Nations apart from the United States and the United Kingdom, have little to do with the running of the War. As a speaker, Micheal Straight, put it at a recent meeting of the American Academy of Political and Social Science: 'To the peoples of the British Empire Hitler is saying, 'This war perpetuates your inferior status'. To the peoples of Europe Hitler is saying, 'This war being fought in the name of the United Nations is nothing more than a means of perpetuating Anglo-American domination'. To the peoples of Russia Hitler is saying, 'Two hostile, imperialist nations are banding together against you'". Pearsons Memorandum "Canada and the Combined Boards", 23.7.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, II.

⁸⁷ Pearson an Wrong, 28.9.1942 in NAC, MG 26 N 1, Vol. 17. Vgl. Pearson an Wrong, 3.9., mit beiliegendem Kommentar zu Wongs Memorandum vom 8. August in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, II. Eine Kopie von McDougalls Memorandum "Progress in the War of Ideas", 1.10., ist in NAC, RG 25, Vol. 1998, DEA/1269-39. Das Originalmemorandum vom 9.9. ist in Australia. Department of Foreign Affairs: *Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949*. 12 Bände. Canberra. Bd. 6: July 1942 - December 1943. Hg: W. J. Hudson/H. W. J. Stokes/A. Robinson/K. Power. 1983, 86-90.

Ähnliche Gedanken machte man sich auch in der Öffentlichkeit. Im Juli 1942 publizierte das CIIA den Bericht über seine Jahreskonferenz, in dem Befürchtungen ausgedrückt wurden, ob die Nachkriegsinteressen der Kleinmächte angemessen von den Großmächten berücksichtigt würden. Die Teilnehmer waren für eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit der Vereinten Nationen und für ein "high command for the economic strategy". Ein Oberster Wirtschaftsrat der Vereinten Nationen würde sich mit Nachkriegsproblemen beschäftigen und kriegswichtige Entscheidungen nicht behindern. Daneben waren für mehr Konsultation Kriegskonferenzen der Vereinten Nationen notwendig, "affording [the smaller nations] a status closer to the assumptions of interdependence and collaboration on which, presumably, our intentions are based". Das Schicksal der Nachkriegswelt würde aber insgesamt von der Kooperationsbereitschaft und Politik der "Großen Drei" abhängen.⁸⁸

In Ottawa betonte Clark am 1. September, dass Kanada nach dem "funktionalen Prinzip" einen besseren Anspruch auf Repräsentation im CFB als im CMAB habe. Hinsichtlich des CFB war Clark deshalb nicht bereit, irgendetwas anderes als "full and equal partnership" zu akzeptieren. Lag die eigene Rüstungs- und Munitionsproduktion weit hinter der Großbritanniens und der USA zurück, so hielt das Dominion im Bereich Nahrungsmittel eine führende Stellung inne. Am 25. August hatte Clark erklärt:

"Personally, I can see no sound alternative to equal representation for Canada on the Joint Boards [sic] in those fields where Canada has much to contribute This point of view is based ... solely on the desire to find ways and means of securing the most effective prosecution of the war and of laying the basis for a post-war world structure that will have some chance of safeguarding international peace and world prosperity. Over the last few months there has been developing in my mind an ever deepening sense of alarm ... at ... the ever-increasing evidences that Washington and London look to a future world authority based on the two, three or four great masses of power".⁸⁹

Die Diskussion über das Burns-Angebot für das CMAB auf der nächsten Sitzung des Kriegsausschusses am 26. August ließ die Differenzen zwischen Howe und Ralston über die Zahlungsbilanz wiederaufleben. Howe argumentierte, dass Kanada Aufträge verlieren würde, wenn diese dem CMAB vorgelegt anstatt wie bisher über *War Supplies Limited* (die *Crown Corporation* für amerikanische Aufträge)⁹⁰ abgewickelt würden. Ralston dagegen war dafür, die gesamte Produktion in Washington vorzulegen. Andernfalls müsse bereits in Kanada eine Vorabzuteilung stattfinden, was dem Prinzip der übergreifenden Nachschubkoordination entgegenlaufen würde. Während der Kriegsausschuss wieder einmal eine Entscheidung aufschob, fragte sich Pearson, warum Howe so hartnäckig in seiner Opposition blieb. Der Zahlungsbilanzstreit war doch schon Anfang Mai nach Howes und Ilsleys Washington-Besuch beigelegt worden. Das Burns-Angebot nach langen Verhandlungen nicht anzunehmen, wäre "most embarrassing". Ähnliche Überlegungen kamen am 29. August aus dem Finanzministerium: "[P]osition offered [to] us is by no means ideal, but it is probably tolerable". Pope

⁸⁸ Harrison 1942, 1, 6 (Zitat 1), 8 (Zitat 2), 26, 31. Der Autor erwähnte ebenfalls ein "Supreme Economic Council" für "[post-armistice] relief and rehabilitation" (ibid., 16ff.).

⁸⁹ Deutsches Memorandum "Method of Association of Canadian Government with the Combined Food Board", 17.8.1942; Wilgress an N. A. Robertson, 20.8.; D. Gordon an Robertson, 20.8.; Clark an Robertson, 25.8.; Clark an Robertson, 25.8., 1.9. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, I.

⁹⁰ Zu *War Supplies Ltd.* siehe Kennedy 1950-I, 474-9. Vgl. Leighton/Coakley 1955, 254f.

empfahl aus Washington: "[I]n view of probable reaction of others of United Nations, Burns' letter ... constitutes a generous solution of our proposals for Canadian representation".⁹¹

Das innere Kabinett löste seine Differenzen über das CMAB erst am 2. September, als Ralston seine Position aufgab und sich gegen eine Mitgliedschaft aussprach, wenn das Dominion nicht weiter amerikanische Aufträge über *War Supplies Ltd.* bekommen würde. Mit versprochener britischer Unterstützung entschied das innere Kabinett, eine Vollmitgliedschaft im CPRB zu fordern. Mit dem Vorschlag für eine Assoziation mit dem CFB war der Kriegsausschuss jedoch immer noch unzufrieden. Wrong informierte Brand, dass der Kompromiss für eine Ad-Hoc-Mitgliedschaft in CFB nicht ausreiche, Kanada wolle ein Vollmitglied des CFB werden. Als wesentlicher Nahrungsmittelproduzent der Alliierten war das Dominion betroffen von "many aspects of international food policy in which it cannot be said that Canadian interests were directly involved". Dies zeigt noch einmal, dass Kanada diese Ausschüsse als Vorläufer der Neuorganisation internationaler Wirtschaftsbeziehungen betrachtete.⁹²

3.7.: Die Mitgliedschaft im CPRB

Ende August 1942 hatte Robert Sinclair (Washingtoner Vertreter des britischen Produktionsministeriums) mit Howes Staatssekretär G. K. Sheils gesprochen und erstmals gegenüber Kanadiern seine in Gesprächen mit amerikanischen Beamten entwickelten Vorstellungen einer Mitgliedschaft im CPRB dargelegt, was den Kriegsausschuss zum Einlenken veranlasste. Am 4. September schlug Sinclair London vor, den Kanadiern die nachschubpolitisch sinnvolle CPRB-Mitgliedschaft als Kompromiss ohne Gesichtsverlust anzubieten. Zwar könne eine Mitgliedschaft im CPRB Komplikationen im Bezug auf das CFB hervorrufen, aber ein Kompromiss würde helfen, die finanzielle Unterstützung Großbritanniens durch Kanada weiter zu sichern. Am 9. September sprach sich MacDonald für diesen Kompromissvorschlag aus, der auch von Attlee unterstützt wurde. Mitte September wurde Sinclair nach Gesprächen in Washington von Dean Acheson mitgeteilt, dass Roosevelt und Hull den britischen Vorstellungen zum CPRB zustimmten.⁹³

Einen Tag später trafen sich kanadische und britische Vertreter in Ottawa, um die Beziehung zu den *Combined Boards* endgültig zu klären. Sinclair unterbreitete seinen Vorschlag einer Mitgliedschaft in den wichtigsten CPRB-Ausschüssen, stellte aber klar: "[The] Combined Boards differed very much in nature, and the Canadian relationship to them could not be on a uniform pattern". Obwohl eine

⁹¹ Protokoll der 186. CWC-Sitzung, 26.8.1942, 3 in NAC, RG 2, Vol. 5676. Ferns. WA-2242, WA-2286, Gesandter in Washington, SSEA, 26.8., 28.8.; Ferns. EX-1974, SSEA an Gesandten in Washington, 27.8.; Clark an Wrong, 29.8.; Memorandum, Wrong an Premierminister, 4.9. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-B-40, II. Vgl. Pope 1962, 201f. Wrong war unzufrieden mit dem "failure to give Canada a responsible voice in the Combined war organizations" und befürwortete gegenüber King eine Annahme der Burns-Formel.

⁹² Memorandum Wrongs (CWC-Dokument Nr. 262), 1.9.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, I. Protokoll der 187. CWC-Sitzung, 2.9., 4-7 in NAC, RG 2, Vol. 5676. Geschäftsführender USSEA/Wrong an R. H. Brand, 3.9. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, I.

⁹³ Memorandum, G. K. Sheils an Howe, 31.8.1942 in NAC, MG 27 III B 20, Vol. 78, File S. 27-1-3, 35. Telg. 1737, 1803, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 31.8., 9.9. in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. F. Phillips an R. Hopkins, 1.9.; Telg. 4440, R. J. Sinclair, Washington, an O. Lyttleton, London, 4.9.; Auszug aus NAS (42) 60th, 11.9.: Protokoll einer Sitzung des BSC, 2.9.; J. J. S. Garner an T. Moore, 9.9. in PRO, DO 35/1107, WT 557/53. Telg. 4685, R. J. Sinclair, Washington, an Lyttleton, London, 17.9. in PRO, DO 35/1107, W 557/57.

Mitgliedschaft im CPRB nach Zustimmung der anderen Dominien angeboten würde, könne Kanada nicht Mitglied im CFB oder CMAB werden. Ein Verzicht auf Mitgliedschaft im CFB würde keinen Präzedenzfall für die UNRRA schaffen, weil die gemeinsamen Ausschüsse nicht dem Prinzip der Vereinten Nationen folgten. Die Briten führten altbekannte Argumente gegen eine CMAB-Mitgliedschaft an: die zu erwartenden Ansprüche anderer Mitglieder der Vereinten Nationen sowie den halb-militärischen Charakter des CMAB. King trug diese Gedanken dem Kriegsausschuss vor, der die angebotene Mitgliedschaft im CPRB akzeptierte. Obwohl das Burns-Angebot nicht angenommen wurde, sollten die Beziehungen zum CMAB ausgebaut und wenn möglich formalisiert werden. Was das CFB anging, so würde Kanada die gegenwärtige Situation hinnehmen und nur in relevanten Unterausschüssen vertreten sein. Vielleicht könnte ein amerikanisch-kanadischer Nahrungsmittelausschuss gegründet werden. Brand hatte den Kanadiern versichert, dass das CFB nur für Mangelnahrungsmittel zuständig sein würde und nicht für die gesamte Nahrungsmittelversorgung der Vereinten Nationen. King erwähnte in seinem Diskussionsbericht schließlich die Möglichkeit der Gründung eines "United Nations Food Council". In seinem Tagebuch beschrieb der Premierminister das Treffen mit der britischen Delegation als "exceedingly satisfactory": "We got over all the difficult places [sic] without any recrimination and agreement on all 3 [Combined Boards]". Die kanadische Seite war von der hochrangigen Delegation aus London beeindruckt.⁹⁴

Das Burns-Angebot wurde offiziell nie beantwortet, da im Kriegsausschuss kein Konsens erreicht werden konnte, wie Ottawa reagieren sollte. Die Verteidigungsminister C. G. Power und A. Macdonald drängten in Abwesenheit Ralstons und Howes am 7. Oktober 1942 vergeblich darauf, das Angebot anzunehmen, weil den Bedürfnissen Kanadas in den Arbeitsbeziehungen zum CMAB nur unzureichend Rechnung getragen zu werden schien. Die fortdauernde Kontroverse des Verteidigungsministers mit Howe⁹⁵ verhinderte weitere Initiativen.⁹⁶

Was das CPRB betraf, so nahm Kanada die Mitgliedschaft im Gegenzug für den Verzicht auf Repräsentation im CMAB und im CFB an.⁹⁷ Am 28. Oktober 1942 beschrieb Staatssekretär Robertson

⁹⁴ Protokoll eines Treffens im Büro des Premierministers, Ottawa, 10:30 Uhr, 16.9.1942; Telg. 1711, SSEA an Hochkommissar in London, 18.9. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, I. Telg. 4686, britische Botschaft in Washington/Sinclair an britisches Außenministerium/Lyttleton, 17.9. in NAC, MG 27 III B 11, Vol. 42, File "Combined Boards", II. Nicht numeriertes Telg. RATION, Brand, Washington, an Ernährungsministerium, 22.9. in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. Protokoll der 190. CWC-Sitzung, 16.9., 1f. in NAC, RG 2, Vol. 5676. Vgl. Hall/Wrigley/Scott 1956, 244; Stacey 1970, 170; Mackenzie 1998b, 181f. Kings Tagebucheintrag, 16.9., 764 in NAC, MG 26 J 13. Vgl. Wrong an Pearson, 22.9. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, II. MacDonald an E. Machtig, 25.9. in PRO, DO 35/1101, WT 346/24. Howe an L. Currie, 19.9. in NAC, MG 27 III B 20, Vol. 78, File S. 27-1-3, 35.

⁹⁵ Die Kabinettskontroverse blieb auch MacDonald nicht verborgen. Siehe Telg. 2269, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 11.11.1942 in PRO, DO 35/1107, WT 346/25. Pearson beobachtete zusammenfassend: "[W]hile we were pressing our position with the State Department, that position was being undermined by the position of the Cabinet at home, and the State Department knew it". Siehe Aufzeichnung, Pearson an McCarthy, 29.3.1943 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-4, I.

⁹⁶ Protokolle der 196., 200. und 201. CWC-Sitzung, 7.10.1942, 2f.; 21.10., 4f.; 28.10., 4ff. in NAC, RG 2, Vol. 5677. Bothwell und Kilbourn überschätzten Howes und die amerikanische Beteiligung am Erreichen der CPRB-Mitgliedschaft und ignorierten im Gegensatz zu Stacey den Mitte September ausgehandelten Kompromiss. Siehe Bothwell/Kilbourn 1979, 171f.; vgl. Stacey 1970, 169ff.

⁹⁷ Telg. RATION X5179, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington/Brand, 14.9.1942 in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. Die britischen Instruktionen lauteten: "[R]epresentation on the C.P.R.B. ... is to be without prejudice to what is decided regarding the other boards". Siehe Telg. 2073, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 15.9. in PRO, DO 35/1107, WT 557/53. In einem Brief an Ralston gestand Robertson: "[O]ur various relationships with the diverse Combined

dies im inneren Kabinett als "formalization of existing arrangements". Churchill und Roosevelt ihrerseits versuchten im Oktober 1942, Differenzen über die strategische Kriegführung im CPRB auszubügeln.⁹⁸ Auseinandersetzungen wie diese waren der Grund dafür, dass das CPRB nie so wichtig wurde, wie es hätte sein können. Offizielle amerikanische Darstellungen waren der Meinung, dass die *Combined Boards* mit Ausnahme des CRMB eine verhältnismäßig geringe Bedeutung gehabt hätten. Washington wollte wegen seiner dominanten Stellung die Kontrolle über seine Produktion nicht aus der Hand geben, wohingegen die britische Seite die Ausschüsse oft als Kanal für mehr Nachschub betrachtete. Ein weiteres Problem war, dass in Washington zu viele Ministerien und Behörden für Nachschubfragen zuständig waren, als dass eine effektive Koordination erreicht werden konnte. Dies gilt es bei der Bewertung der kanadischen CPRB-Mitgliedschaft zu bedenken.⁹⁹ Es ist auf den ersten Blick verwunderlich, dass Kanada schließlich doch an einer Mitgliedschaft im CPRB, nicht aber im CRMB, interessiert war, obwohl seine Rohstoffproduktion bedeutend war. Das CRMB war jedoch wirklich nur für die Rohstoffzuteilung zuständig, wohingegen das CPRB übergeordnet für die Abstimmung zwischen militärstrategischen und zivilen Erfordernissen (Industrieproduktion und Rohstoffe) mit den Kapazitäten der alliierten Wirtschaften verantwortlich war.¹⁰⁰ CRMB und CPRB hielten immer wieder gemeinsame Sitzungen ab, so dass Kanada über die Tätigkeiten des CRMB informiert wurde.

Tabelle 3-4¹⁰¹ zeigt die Entwicklung der kanadischen Exporte kriegswichtiger Metall(erz)e. Abgesehen von Kupfer nahm der Export z. T. beträchtlich zu, wobei der Höhepunkt wie in der Rüstungsindustrie 1942/1943 erreicht war. Die Bedeutung Kanadas als Rohstoffproduzent kann aus den Vergleichszahlen für 1938 extrapoliert werden.

Boards are illogical and inconsistent. ... In the circumstances, our relations with the ... Combined Boards have had to be worked out on an ad hoc basis, foregoing, for instance, a pretty reasonable claim to be represented on one Combined Board in order to strengthen our case for full participation in another". Siehe N. A. Robertson an Ralston, 24.10. in NAC, MG 27 III B 11, Vol. 42, File "Combined Boards", II. Vgl. Mackenzie 1998b, 182.

⁹⁸ Protokoll der 201. CWC-Sitzung, 28.10.1942, 4ff. in NAC, RG 2, Vol. 5677. Telg. C-156, Churchill an Roosevelt, 4.10.; Telg. R-195, Roosevelt an Churchill, 12.10.; Roosevelt an Churchill, 30.11. in Kimball (Hg) 1984-I, 614f., 631f.; Kimball (Hg) 1984-II, 44-7. Vgl. R. Clarke: *Anglo-American Economic Collaboration in War and Peace, 1942 - 1949*. Hg: A. Cairncross. Oxford 1982, XIVff.; Hall 1955, 384-9; Stacey 1970, 176f.; Little 1975, 191f.

⁹⁹ Zu den Urteilen der offiziellen Darstellungen siehe Leighton/Coakley 1955, 257, 282. United States. Civilian Production Administration: *Industrial Mobilization for War. History of the War Production Board and Its Predecessor Agencies, 1940 - 1945*. Bd. I; Program and Administration. New York (War Production Board. General Study No. 1) 1947 (Neudruck 1969), 222, 225f., 441f., 628. Zum Kompetenzwirrwarr auf amerikanischer Seite siehe beispielsweise United States. Civilian Production Administration, Bureau of Demobilization: *Minutes of the Planning Committee of the War Production Board, February 20, 1942, to April 1, 1943*. Washington (Historical Reports on War Administration: War Production Board. Documentary Publication No. 5) 1946b: Protokolle der 50. und 66. Sitzung des *War Production Planning Committee*, 10.6.1942, 63ff.; 17.12., 105f.

¹⁰⁰ Vgl. Telg. 4440, Sinclair, Washington an Lyttleton, London, 4.9.1942 in PRO, DO 35/1107, WT 557/53. Telg. 1803, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 9.9. in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. Katz 1946/47, 6.

¹⁰¹ Entnommen aus Buckley/Urquhart (Hg) 1965, 418-24, Reihen N 50/N 52, N 64/N 66, N 54/N 56, N 68/N 70, N 78/N 80, N 62, N 58/N 60. Die Angaben für Aluminium, Blei, Kupfer, Nickel und Zink sind in Tausend "quintals" oder "cwt." ("hundredweights"). Ein "cwt." entspricht gut einem Zentner (50,802 kg). Die restlichen Angaben für Kobalt und Eisen(erz) sind in Tausend Pfund ("lbs"). Ein englisches Pfund entspricht knapp einem halben Kilo (453,59 g). Die internationalen Vergleichszahlen stammen aus Royal Institute of International Affairs 1941, 24-7, 36. Für die Jahre zwischen 1939 und 1945 sind zeitgenössische Produktionszahlen der kriegführenden Staaten aus verständlichen Gründen schwer erhältlich. 1939 bis 1945 exportierte Kanada über 76 % seiner Gesamtproduktion an Nickel, Kupfer, Zink und Blei an befreundete Nationen. Siehe Canada. Dominion Bureau of Statistics/Department of Trade and Commerce: *The Canada Year Book. The Official Statistical Annual of the Resources, History, Institutions, and Social and Economic Conditions of the Dominion*. Ottawa 1946, 303.

Tabelle 3-4: Kanadas Exportvolumen ausgewählter kriegswichtiger Metall(erz)e 1939 - 1945

Metall(erz)e	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	Weltan- teil 1938
Aluminium (cwt)	1.433	1.744	3.855	6.290	7.510	6.003	7.814	-
Blei (cwt)	3.697	3.214	3.818	4.335	3.202	2.248	2.303	10,6 %
Kupfer (cwt)	4.911	4.507	3.753	2.796	2.108	3.284	3.002	12,7 %
Nickel (cwt)	2.348	2.490	2.752	2.776	2.711	2.652	2.164	87,0 %
Zink (cwt)	3.572	4.065	3.988	4.636	4.854	4.278	4.412	9,2 %
Eisen (lbs)	11	252	282	296	375	308	771	-
Kobalt (lbs)	340	1.006	1.467	1264	1.288	1.212	969	-

Die Mitgliedschaft im CPRB wurde in der Presse einmütig gefeiert. Die MONTREAL GAZETTE und der OTTAWA CITIZEN hatten bereits am 1. Oktober 1942 offensichtlich aufgrund einer amerikanischen Indiskretion berichtet, dass Kanada Mitglied im CPRB würde. Howes Aufnahme ins CPRB wurde als "well-deserved step" (GLOBE AND MAIL) sowie als "fine and well-deserved tribute" (OTTAWA JOURNAL) bezeichnet. Der MONTREAL STAR bemerkte, dass es zuvor keinen Protest gegen den Ausschluss vom CPRB gegeben hatte. Wegen des eigenen Produktionsvolumens würde Howes Ernennung die Öffentlichkeit zufrieden stellen. Die VANCOUVER PROVINCE unterstrich ebenfalls den beträchtlichen Umfang der eigenen Produktion, kommentierte Howes Ernennung aber nicht weiter. *Backstage at Ottawa* sah in der Mitgliedschaft eine "flattering recognition" für Kanada mit "far-reaching implications for the duration of the war and for the post-war period".¹⁰² Der Monatsbericht des britischen Hochkommissariats schließlich sah die kanadische Mitgliedschaft im CPRB als "evidence of ... increased world prestige and ... importance as a producer of war materials and munitions".¹⁰³

Als die Australier am 28. Oktober auf dem ersten Treffen des neuen *Commonwealth Supply Council* in London und einen Tag später in Telegrammen aus London von der Aufnahme Kanadas in das CPRB "wegen der bestehenden engen Produktionszusammenarbeit" erfuhren, waren sie sehr verärgert, weil die Dominien nicht konsultiert und vor vollendete Tatsachen gestellt worden waren.¹⁰⁴

¹⁰² R. T. Elsen: "Canada To Get Full Voice in War Production" in OTTAWA CITIZEN, 1.10.1942; J. MacCormac: "Canada To Join 3-Power Boards" in MONTREAL GAZETTE, 1.10.1942; Telg. 1959, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 2.10.1942 in PRO, DO 35/1107, WT 557/53. Vgl. "Canada Gains Place on Board" in FINANCIAL POST 36, 10.10.1942, 5. "Howe to Represent Canada on Allied Board Combining Production and Resources" in TORONTO TELEGRAM, 10.11.1942; "Canada Joins Allied Resources Board" in OTTAWA MORNING JOURNAL, 11.11.1942 in NAC, MG 26 J 6, Vol. 230, File 7. "Mr. Howe's Appointment" in GLOBE AND MAIL, 12.11.1942, 6; "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 55, Nr. 24, 15.12.1942, 14f., 45, 49, 45; "End of an Anomaly" in MONTREAL DAILY STAR, 14.11.1942, 10; "Tribute to Canada's War Part" in OTTAWA JOURNAL, 13.11.1942, 8; "Canada's War Ledger" in VANCOUVER PROVINCE, 18.11.1942, 4. Vgl. dazu insgesamt den Rückblick in RIIA (Hg) 1980-II, RDP 166, 1.1.1943, 2f.

¹⁰³ Dep. 680, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 24.11.1942, mit beiliegendem politisch-wirtschaftlichen Monatsbericht Oktober/November, 23.11. in PRO, DO 35/586, G 88/212. James (1949, 242) bezeichnete die Mitgliedschaft als "important and early stimulus to the development of a theory of functional representation in international bodies".

¹⁰⁴ Aufzeichnung von Machtig, 29.10.1942; Telg. 638, 639, SSDA an australische Regierung, Telg. 431, 432, SSDA an neuseeländische Regierung, Telg. 146, 147, SSDA an südafrikanische Regierung, alle 29.10. in PRO, DO 35/999, WC 7/96.

3.8.: Die Mitgliedschaft im CFB

Aus verschiedenen Gründen begann Ottawa Ende 1942 über eine Erneuerung des Anspruchs auf Vertretung im CFB nachzudenken. Wrong sah in einer Beteiligung der Vereinten Nationen einen Weg, wachsende Spannungen zwischen Amerikanern und Briten abzufangen.¹⁰⁵ Aus faktischer Notwendigkeit nahmen kanadische Vertreter seit September 1942 informell an Sitzungen der meisten CFB-Güterausschüsse teil, was eine Vollmitgliedschaft nahe legte. Zudem dehnte sich der Zuständigkeitsbereich des CFB aus - entgegen Brands Versicherungen, es würde sich nur mit Mangelnahrungsmitteln beschäftigen. Die Zuständigkeiten des CFB überlappten sich mit dem vorgesehenen Mandat der UNRRA hinsichtlich Wiederaufbau und Nothilfe. Deshalb betrachteten die Kanadier das CFB wie die UNRRA als Modell für die Nachkriegsordnung, was Argumente gegen eine Vertretung der Vereinten Nationen während des Kriegs schwächte. Ottawa konnte kaum eine Mitgliedschaft im Politikausschuss der UNRRA (Kap. 4) fordern und im Falle des CFB zurückstecken. Abgesehen davon tauchten in den Arbeitsbeziehungen zum CFB immer mehr Schwierigkeiten auf. Schließlich wurde die innenpolitische Position der liberalen Regierung zunehmend delikater. Nahrungsmittel wurden immer weiter rationiert, weshalb die King-Regierung der Öffentlichkeit zeigen musste, dass die eigenen Interessen gegenüber den USA und Großbritannien angemessen vertreten würden. Deshalb entschied der Kriegsausschuss am 10. Februar 1943, die Forderung nach einer CFB-Mitgliedschaft wiederzubeleben.¹⁰⁶ Die von den Kanadiern beobachtete Ausweitung des CFB-Mandats wurde beispielsweise durch britische Berichte Mitte Dezember 1942 über Verhandlungen mit den Amerikanern bestätigt. Die Briten stellten bereits im September fest, dass eines ihrer Ziele bei der Gründung des CFB - die Koordination der verschiedenen amerikanischen Ministerien und Behörden - nicht erreicht worden war.¹⁰⁷

Ende Februar, Mitte März 1943 deutete Norman Robertson gegenüber Hochkommissar MacDonald an, dass das innere Kabinett erneut eine CFB-Mitgliedschaft erwäge. Der Hochkommissar gab zu, dass das Mandat des CFB ausgeweitet werden müsste, was Brands Argument gegen eine kanadische Mitgliedschaft entwertete. Gegenüber London beschwichtigte MacDonald, dass die Kanadier

Churchill hatte das Produktionsministerium autorisiert, den anderen Dominien die kanadische Mitgliedschaft mitzuteilen. Siehe Aufzeichnung Y140, Produktionsminister an Churchill, 28.10. in PRO, DO 35/1107, WT 557/57.

¹⁰⁵ Memorandum, Wrong an N. A. Robertson, 2.12.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-A-40, II. Leith-Ross gab Wrong Anfang November in London zu verstehen, dass er den kanadischen Verzicht auf Mitgliedschaft im CFB nicht verstünde, das Dominion habe doch einen wohlbegründeten Anspruch auf Repräsentation. Siehe dazu insgesamt Wrongs Memoranda "Allied Relief Organization" und "Combined Boards", beide 5.11. in NAC, H. Hume Wrong Papiere (im Folgenden MG 30 E 101), Vol. 4, File 23.

¹⁰⁶ Pearson an N. A. Robertson, 27.11.1942; Robertson an Pearson, 4.12.1942.; Ferns. WA-3937, Gesandter in Washington an SSEA, 21.12.1942; Memorandum, J. R. Baldwin an Heeney, 5.2.1943; Memorandum, Wrong an USSEA, 13.3.1943; Memorandum Wrongs über ein Gespräch mit Brand, 16.3.1943 in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, II. Protokoll der 219. CWC-Sitzung, 10.2.1943, 3f. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Stacey 1970, 176; James 1949, 334f.

¹⁰⁷ Siehe beispielsweise Telg. XRATION 6334, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington, 7.12.1942; Telg. RATION 6211, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 11.12.1942; Telg. USLON 738, Botschafter in Washington/Halifax an FO, 21.12.1942 in PRO, DO 35/1014, WR 109/2. Memorandum der Vertretung des Ernährungsministeriums in Washington "A Combined Food Board in the Post-War Period", Mai 1943 in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Telg. RATION 7530, Vertretung in Washington/Brand an Ernährungsministerium, 8.3.1943 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Zu den Koordinationsproblemen auf amerikanischer Seite siehe Auszug aus NAS (42) 65: Zwischenbericht des *North American Supply Committee*, 18.9.1942 in PRO, DO 35/1101, WT 346/25. Telg. RATION 9449, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 22.6.1943 in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2.

nicht auf das CFB fixiert seien, denn ihr Hauptinteresse sei eine Mitgliedschaft im Hauptausschuss der UNRRA. Die Vertretung des Ernährungsministeriums in Washington dagegen wies auf ein bisher unbeachtetes kanadisches Argument für eine Mitgliedschaft im CFB hin: Rationierungsmaßnahmen in den USA würden einen profunden Effekt auf Kanada haben, so dass eine umfassende Koordination im Bereich Nahrungsmittel über das CFB notwendig sein würde. Das Dominionministerium schließlich warnte MacDonald, dass bei der kanadischen Regierung auf keinen Fall der Eindruck entstehen dürfe, London stünde ihren Ansprüchen im Weg oder hintertreibe diese bei den USA.¹⁰⁸ Ende März entschied London, eine Antwort auf die wiederbelebte Forderung zu verzögern, um die Ergebnisse der UNRRA-Verhandlungen abzuwarten. Allerdings erkannte man: "[W]e might not be able to hold off Canadian pressure for very long". In der Zwischenzeit sollte überlegt werden, ob die *Combined Boards* auf eine Basis der Vereinten Nationen gestellt werden könnten. Am 1. April berichtete MacDonald, er habe Robertson überzeugen können, eine offizielle Forderung zurückzustellen.¹⁰⁹

Die Washingtoner Vertretung des Ernährungsministeriums befürwortete kurz darauf eine kanadische CFB-Mitgliedschaft. Politischer Widerstand der Pazifikdominien könne über eine Aufwertung des Londoner Nahrungsmittelausschusses, einen Appell an imperiale Solidarität und die Argumente über die Implikationen der amerikanischen Rationierung für Kanada aufgefangen werden. Der wichtigste Faktor allerdings war, dass Kanadas Mitgliedschaft Probleme mit den USA lösen helfen könnte. Denn Washington war im CFB aus der Sicht Londons zu dominant. Dazu kamen Rivalitäten zwischen Chester Davis' *Administration of Food Production and Distribution*, die zu unabhängig vom CFB operierte, und dem Washingtoner Ernährungsministerium Claude R. Wickards. (Wickard war Anfang 1943 für kurze Zeit *Food Administrator* gewesen, bevor er diesen Posten an Davis abgab). Schließlich verhandelte man mit den Kanadiern gerade über einen Kompromiss für die UNRRA, den eine CFB-Mitgliedschaft nur noch attraktiver machen würde.¹¹⁰

In Kanada kritisierte Bruce Hutchison, dass sich die Regierung bislang geweigert habe, auf einer Mitgliedschaft im CMAB und im CFB zu bestehen:

"We have acted slowly and only under pressure to assert our own position as one of the chief [sic] of the United Nations. Our Government had to be prodded and badgered before it would ask for a seat on the Pacific War Council. ... At a time when it has a large stake in the distribution of surplus war materials, Canada has not established her right to membership on two of the important United Nations committees [sic, the CMAB and the CBF] set up last year to handle these problems".¹¹¹

¹⁰⁸ Telg. 444, 624, 762, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 21.2.1943, 17.3., 1.4.; Memorandum R. J. Sinclairs über ein Gespräch mit Howe in New York am 3. März, 4.3.; Telg. RATION 7709, Vertretung in Washington/Brand an Ernährungsministerium/Minister Lord Woolton, 19.3.; Telg. 774, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 27.3. PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2.

¹⁰⁹ W. J. Hasler (NAS) an John P. R. Maud (Ernährungsministerium), 26.3.1943; Telg. 762, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 1.4. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Mitte März hatte Ottawa die Gründung eines amerikanisch-kanadischen Nahrungsmittelausschusses angekündigt. Siehe "Canada, U.S., Form Joint Food Board" in MONTREAL GAZETTE, 18.3. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 224, File "WW II - Agriculture". Vgl. James 1949, 336.

¹¹⁰ Telg. RATION 8119, RATION 8260, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 9.4.1943, 19.4. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Seit Davis' Ernennung zum *Food Administrator*, welche die Kompetenzen des Landwirtschaftsministeriums beschneidet, kursierten in Washington Gerüchte über Wickards bevorstehenden Rücktritt. Siehe Foreign Office, Political Intelligence Department: Weekly Political Intelligence Summary No. 182 (March 31, 1943) [W 5163/351/50], 19 in NAC, RG 25, Vol. 2512. Vgl. Hammond 1951-I, 245f.; Röll 1956, 92f.

¹¹¹ B. Hutchison: "Win the Peace Now" in MACLEAN'S 56, Nr. 8, 15.4.1943a, 18, 44ff., 45.

Am 20. April beschäftigte sich ein Ausschuss in London mit dem kanadischen Anspruch und fand, dass den vorhersehbaren Einwänden Australiens und Neuseelands dagegen dadurch begegnet werden könne, dass in der britischen Hauptstadt ein Äquivalent zum CFB nur für das Commonwealth eingerichtet werde. In Washington schienen die *Food Administration* und Wickards Landwirtschaftsministerium einer kanadischen CFB-Mitgliedschaft aufgeschlossen gegenüberzustehen. Lord Halifax war dafür und schloss nicht aus, dass das *State Department* ebenfalls zustimmen würde. Die Amerikaner über die gemeinsamen Ausschüsse zur Nachkriegszusammenarbeit zu bewegen sei einfacher als über die Gründung neuer internationaler Organisationen.¹¹²

Nachdem der geschäftsführende britische Hochkommissar Patrick Duff Mitte März weitere Gespräche vorgeschlagen hatte, riet Robertson King Anfang Mai 1943, auf der Mitgliedschaft zu bestehen. Nach dem "funktionalen Prinzip", das man in den UNRRA-Verhandlungen verwendete, könne an der Legitimität der eigenen Ansprüche nicht gezweifelt werden. Die Hot Springs-Konferenz über Ernährung und Landwirtschaft im selben Monat allerdings verzögerte eine kanadische Initiative. Stand seine Washingtoner Vertretung einer kanadischen Mitgliedschaft positiv gegenüber, so war das Ernährungsministerium in London wegen der Haltung der anderen Dominien und der USA noch dagegen. Allerdings hatte man am 15. Mai unwillig einräumen müssen, dass Großbritannien im Falle eines kanadischen Insistierens eine offizielle Unterstützung kaum vermeiden könne.¹¹³ Deshalb trat London schließlich die politische Flucht nach vorne an. Die Kernfrage war nun, wie man Kanada am besten an Bord bringen könne, ohne die Vereinten Nationen oder Dominien vor den Kopf zu stoßen. Am geschicktesten wäre es, wenn die Initiative von den Vereinigten Staaten ausginge. Die Briten beobachteten, dass die Auseinandersetzungen zwischen dem Landwirtschaftsministerium und der *Food Administration*, die unter Davis auch mit dem Weißen Haus verstritten war, dazu geführt hatten, dass besonders das *State Department* jetzt über eine grundlegende Umformung des CFB nachdachte.¹¹⁴

Ende Juni wurde der britische Hochkommissar in Ottawa darüber informiert, dass Whitehall Kanada jetzt in das CFB aufnehmen wollte. Den Dominion-Hochkommissaren wurde am 21. Juli der

¹¹² Protokoll des Treffens einer informellen Arbeitsgruppe über Kanada und das CFB, 20.4.1943; W. J. Haslers Memorandum "Combined Boards and Third Countries", 10.4.; Protokoll der 21. informellen Sitzung einer Arbeitsgruppe des NAS in London über die gemeinsamen Ausschüsse, 12.4.; Telg. RATION 8360, RATION 8870, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 22.4., 21.5.; Telg. SEVER 2, Vertretung in Washington/J. J. Lewellin (BSC) an Kabinettsbüro in London/britischer Hochkommissar in Ottawa, 12.5.; Telg. 2342, Botschaft in Washington/Halifax an britisches Außenministerium, 20.5. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Vgl. Hammond 1951-I, 246f.

¹¹³ Memorandum, N. A. Robertson an King, mit beiliegendem Memorandum, kanadisches Außenministerium an M. MacDonald, beide 13.4.1943; geschäftsführender britischer Hochkommissar/P. Duff in Ottawa an N. A. Robertson, 29.4.; Memorandum, N. A. Robertson an King, 1.5. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, II. Protokoll der 229. CWC-Sitzung, 7.4., 9f. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Telg. 878, 997, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 14.3., 30.4.; Telg. 1055, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 28.4.; Telg. RATION X8903, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington, 15.5.; Ernährungsministerium/J. F. Knight an P. A. Clutterbuck (Dominionministerium), 25.5. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Vgl. James 1949, 337f.

¹¹⁴ Telg. RATION X9290, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington, 5.6.1943; Telg. RATION 9263, RATION 9449, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 12.6., 22.6.; Protokoll der 23. Sitzung einer informellen Arbeitsgruppe des NAS über die *Combined Boards*, 15.6. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Davis sollte im Juni zurücktreten, was mit Forderungen nach weiterreichender Nahrungsmittel- und Preiskontrolle sowie drastischen Rationierungsprogrammen zusammenhing, die ihn in Auseinandersetzungen mit dem *Office of Price Administration* und dem Weißen Haus zogen. Marvin Jones wurde Davis' Nachfolger und Vertreter im CFB. Siehe Foreign Office, Research Department: *Weekly Political Intelligence Summary* No. 195 (June 30, 1943) [W 9601/351/50], 20 in NAC, RG 25, Vol. 2512. Hammond 1951-I, 245f.; Roll 1956, 94f.

Entwurf eines Telegramms über das CFB und ein neues Londoner *Food Council* (anstatt des alten Nahrungsmittelausschusses) vorgelesen. Der australische Hochkommissar Bruce verbesserte diesen Entwurf dahingehend, dass das *Food Council* in Funktion und Status dem CFB entsprechen sollte. Um den Aspirationen Australiens und Neuseelands auf Mitgliedschaft zu begegnen, schlug London am 22. Juli eine entsprechende tituläre Aufwertung des Nahrungsmittelausschusses und eine höherrangige Repräsentation vor. Wegen seiner geographischer Nähe zu den USA und der damit einhergehenden wechselseitigen Abhängigkeit hinsichtlich Rationierungsmaßnahmen solle Kanada ins CFB aufgenommen werden. Am 5. August gab die neuseeländische Regierung grünes Licht für diese Vorschläge, fünf Tage später die südafrikanische Regierung. Australien folgte am 28. August, allerdings unter Vorbehalt hinsichtlich der Nachkriegsfunktionen des CFB und seiner Beziehung zur UNRRA.¹¹⁵

Die amerikanische Seite wusste überraschenderweise wenig von dem neuen kanadischen Interesse an einer CFB-Mitgliedschaft, was ein weiterer Beleg dafür war, dass sich die kanadische Politik zu sehr auf Großbritannien und das "protégé"-Denken verließ. Ministerienübergreifende Zuständigkeiten für Nahrungsmittel in Washington hatten die Position des amerikanischen CFB-Vertreters Wickard untergraben. Aus britischer Sicht würde die Aufnahme eines kanadischen Repräsentanten dieser Schwäche zu einem gewissen Grad Abhilfe schaffen und das CFB in seiner Nachkriegsfunktion stärken.¹¹⁶ Kurz vor der Militärkonferenz in Québec nahmen dann am 11. August 1943 Churchill und andere Mitglieder des britischen Kriegskabinetts an einer Sitzung des Kriegsausschusses teil. Nach den offiziellen Aufzeichnungen bestand King auf mehr Beteiligung der Mitglieder der Vereinten Nationen und Kanadas an den *Combined Boards* und der Kriegsdiplomatie. Die Öffentlichkeit werde immer unzufriedener mit dem Ausschluss Kanadas:

"[W]hile Canada had been at war two years before the United States, she was not being accorded, in the council [sic] of the United Nations, a role proportionate to her contribution. It was felt that in certain fields in which Canada was playing a major role her right to a more decisive voice might well be recognized".

In seinem Tagebuch fügte der Premierminister erklärend hinzu: "[O]ur view was based on the larger conception of the working out of the whole post-war relations".¹¹⁷

¹¹⁵ Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 21.7.1943 in PRO, DO 121/13. Telg. 1549, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 28.6.; Telg. 185, 178, 61, SSDA an die Regierungen von Australien, Neuseeland und Südafrika, 22.7.; Telg. 360, neuseeländische Regierung an SSDA, 5.8.; Telg. 1938, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 7.8.; Sekretär des südafrikanischen Hochkommissariats, J. Du Toit, an SSDA, 10.8.; Telg. 221, australische Regierung an SSDA, 26.8. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Hammond 1951-I, 246f. Dass der Widerstand gegen eine Mitgliedschaft Kanadas im CFB abnahm, konnte auch der Presse entnommen werden. Siehe R. T. Elson: "Canada's Job Keeps Growing" in FINANCIAL POST 37, 24.7.1943a, 1f.

¹¹⁶ Ferns. WA-3287, Gesandter in Washington an SSEA, 6.7.1943; Memoranda Wrongs, 22.7., 23.7.; Telg. 1776, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 23.7. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, II. Zu den Problemen auf amerikanischer Seite vgl. Rosen 1951, 223-32.

¹¹⁷ Protokoll der 254. CWC-Sitzung, 11.8.1943, 3f. in NAC, RG 2, Vol. 5679. Kings Tagebucheintrag, 11.8., 634b in NAC, MG 26 J 13. Am vorhergehenden Tag hatte King Churchill vertraulich erklärt, dass er in dieser Angelegenheit unter mehrfachem Druck stand: Öffentlichkeit/Parlament, "nationalistische" Beamte im Außenministerium und auch Kabinettskollegen drängten auf mehr Mitsprache in den Vereinten Nationen und den *Combined Boards*. King gab sich Churchill gegenüber als "Moderator" aus, der Konzessionen an "Extremisten" machen musste. Churchill war "very understanding in matters of this kind". Dies gilt es für die Bewertung von Kings Äußerungen im inneren Kabinett am nächsten Tag im Hinterkopf zu behalten. Siehe Kings Tagebucheintrag, 10.8., 629i - 629j in NAC, MG 26 J 13.

Mittlerweile hatten sich die Amerikaner dazu durchgerungen, einen grundlegenden Neubeginn zu machen. In einem Gespräch Richard Laws (Parlamentarischer Staatssekretär im britischen Außenministerium) mit dem Botschafter in London, John G. Winant, am 4. August wurde deutlich, dass die Amerikaner nicht der Ansicht waren, dass Neuseeland und Australien im Falle einer kanadischen CFB-Mitgliedschaft ausgeschlossen werden könnten. Ernährungsminister Lord Woolton stimmte zur selben Zeit Averell Harriman (einem Sonderbeauftragten Roosevelts) zu, dass Washington zwei Sitze im CFB zugestanden werden sollten, wenn Kanada Mitglied werden sollte. Wickard würde die Position eines neutralen Vorsitzenden und der Leiter der *Food Administration* die eigentliche amerikanische Vertretung übernehmen. Die USA schlugen nach Zustimmung Roosevelts am 20. August über Winant vor, das CFB international repräsentativ einzurichten. Neben Kanada würden zunächst Neuseeland und Australien zugelassen, später weitere Mitglieder der Vereinten Nationen. Die Briten waren gegen diesen Vorschlag, der ihre politische Führung der Dominien in London zunichte gemacht hätte.¹¹⁸

Die amerikanischen Vorschläge vom 20. August wurden den Dominien eine Woche später mit kritischen Kommentaren geschickt.¹¹⁹ Neuseeland stimmte der britischen Position am 30. August zu, Südafrika am 31. August und Australien am 15. September. Ottawa war der Meinung: "[Canada] is 'sitting pretty' under either [the American or the British] proposal". Evatt hatte sich allerdings am 6. September bei Eden beschwert: "I am very loath to have Canada go on [the] Washington body to the prejudice of Australian international status". Bruce, der Evatts Telegramm dem *Foreign Office* überreichte, gab jedoch zu verstehen, dass er seiner Regierung geraten hatte, die britische Position zu unterstützen. Eine Woche später versuchte Brand Acheson von den britischen Vorschlägen zu überzeugen und die amerikanischen fallen zu lassen.¹²⁰

In Washington waren alle CFB-Angelegenheiten unter die Aufsicht von James F. Byrnes gekommen, der es offensichtlich verstanden hatte, Differenzen zwischen *State Department*, Landwirtschaftsministerium und *Food Administration* zu überbrücken. Mitte September begann das Weiße Haus aus dieser so gestärkten Position heraus auf eine Bekanntgabe der Umformung des CFB zu drängen, obwohl offiziell bisher weder Kanada informiert worden war noch Großbritannien die

¹¹⁸ Telg. RATION 9449, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 22.6.1943; Protokoll der 24. Sitzung einer informellen Arbeitsgruppe des NAS über die *Combined Boards*, 28.6.; Richard Law/FO an Ernährungsminister Lord Woolton, 4.8.; Lord Woolton an Richard Law/britisches Außenministerium, 7.8.; Winant an R. Law, 20.8.; Telg. CONCRETE 459, CONCRETE 460, FO/Richard Law an Eden, Québec, beide 21.8. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Siehe weiter Hull an Roosevelt, 16.8. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. [Bd. VIII]: The Conferences of Washington and Quebec. Washington 1970 (im Folgenden FRUS 1943[-VIII]), 660f. Vgl. Roll 1956, 96. Der Vorschlag für eine Vertretung Australiens und Neuseelands im CFB war schon Ende Juni von Dean Acheson in einem Gespräch mit Brand gemacht worden.

¹¹⁹ Telg. 238, 239, 214, 79, SSDA an die Regierungen von Australien, Neuseeland und Südafrika; Telg. 2111, 2112, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa; vgl. Telg. RATION X705, Ernährungsministerium an Vertretung in Washington, 27.8.1943; Telg. CONCRETE 596, R. Law, London an Eden, Québec, 26.8. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2. Law hatte bei Eden in Québec angefragt, ob das Problem des CFB dort besprochen worden sei, ohne dass allerdings in den Akten des Dominionministeriums eine Antwort zu finden wäre. Weder Churchills noch Edens Memoiren erwähnten eine Diskussion der *Combined Boards* in Québec. Siehe Churchill ⁴1966-V, 72-87; Eden 1965, 401ff.; vgl. Dilks (Hg) 1971, 552-6; Hull 1948-II, 1232-46; Sherwood ²1950, 747ff.

¹²⁰ Telg. 379, neuseeländische Regierung an SSDA, 30.8.1943; Sekretär des südafrikanischen Hochkommissariats Du Toit an E. Machtig, 31.8.; Telg. 2184, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 6.9.; Telg., Evatt an Eden, 6.9.; J. Coulson/FO an H. French/Ernährungsministerium, 7.9.; Telg. RATION 1040, Vertretung in Washington an Ernährungsministerium, 14.9.; Telg. 943, australische Regierung an SSDA, 15.9.; Telg. RAFDEL 185, SSDA an Brand, Washington, 16.9. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2, II.

amerikanischen Vorschlägen beantwortet hatte. Am 20. September erklärte Eden Winant, dass alle Dominien die britischen Vorstellungen unterstützten, weshalb die kontroversen amerikanischen Vorschläge zu Australien und Neuseeland hinfällig geworden seien. Einen Tag zuvor hatten britische Vertreter aus Washington berichtet, dass Acheson Brand die amerikanische Position erläutert hatte. Winants Brief an Law vom 20. August hatte offensichtlich durch missverständliche Formulierungen den Eindruck hervorgerufen, dass die USA auf einer sofortigen Mitgliedschaft Australiens und Neuseelands im CFB bestünden. Tatsächlich aber sollte den beiden Pazifikdominien lediglich die Möglichkeit einer Mitgliedschaft offengelassen werden. Acheson warnte, dass die Begeisterung der *Food Administration* für das CFB im Falle einer Mitgliedschaft beider Länder beträchtlich gedämpft würde, worauf man weiter Rücksicht nehmen müsse.¹²¹

Pearson wurde in Washington bedeutet, dass man darüber nachdachte, das CFB nach einer Aufnahme Kanadas grundsätzlich auf eine "United Nations basis" zu stellen. Bezeichnend für die zwischenbehördlichen Rivalitäten und Verwirrungen in der amerikanischen Hauptstadt war die Tatsache, dass Wickard am 23. September überrascht war von Pearson zu hören, "that we had not yet been invited to join [the CFB]; or that no reply had yet been received from London to their proposal for additional representation".¹²² Am 1. Oktober stimmten die USA der Aufnahme Kanadas zu, behielten sich aber eine Einladung Australiens oder Neuseelands vor, wenn im CFB Probleme auftauchen sollten. Winant schickte Churchill den Entwurf eines Telegramms an King, in dem Kanada in das CFB eingeladen würde. Öffentlich sollte dies begründet werden mit der Bedeutung des Dominion als Nahrungsmittelproduzent analog zur Mitgliedschaft im CPRB.¹²³

Nach Konsultation mit dem Dominionministerium schlug Churchill Winant am 12. Oktober eine gekürzte Version der Bekanntgabe vor. Die Bezugnahme auf das CPRB war herausgenommen, die wechselseitige nahrungsmittelpolitische Abhängigkeit Kanadas und der USA dagegen hervorgestrichen worden. Die Absicht hinter dieser Änderung war, die Aufnahme Kanadas in das CFB als Ausnahme von der Regel der dualen Mitgliedschaft der *Combined Boards* darzustellen. Dem Dominion sollte kein Recht auf "funktionale" Repräsentation aufgrund seiner Beiträge zur Kriegführung verbrieft werden. So würde zudem vermieden werden, Australien und Neuseeland zu verärgern. Roosevelt stimmte den britischen Umformulierungen am 23. Oktober zu.¹²⁴ Drei Tage später schließlich wurde Kanada von Roosevelt und Churchill offiziell in das CFB eingeladen mit der britischen Begründung der "importance of

¹²¹ Telg. RATION 1117, RATION 1121, Vertretung in Washington/Brand an Ernährungsministerium/Lord Woolton, 16.9.1943, 19.9.; Telg. 4207, Botschaft in Washington an FO, 19.9.; Eden an Winant, 20.9.; Telg. 6391, britisches Außenministerium an Botschaft in Washington, 21.9. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2, II.

¹²² Ferns. WA-4717, WA-4781, Gesandter in Washington an SSEA, 23.9.1943, 28.9. in NAC, RG 25, Vol. 2964, DEA/3265-D-40, II.

¹²³ Telg. 4390, Botschaft in Washington/R. Campbell an FO, 1.10.1943 in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2, II. Winant an Churchill, 2.10. in PRO, DO 121/10A/14. Vgl. Rosen 1951, 233.

¹²⁴ SSDA/Cranborne an Churchill, 8.10.1943, mit beiliegendem, nach Konsultation mit dem FO und dem Ernährungsministerium abgeänderten Entwurf; Churchill an Winant, 12.10.; Telg. 4804, Botschaft in Washington/R. Campbell an Außenministerium, 23.10. in PRO, DO 35/1221, WT 742/2/2, II. Vgl. dazu Stacey 1970, 177; Little 1975, 267ff. Berle bemerkte zu der britischen Umformulierung: "Churchill's redraft submitted by the Empire people cuts down recognition of Canada's right to be consulted. We do not agree; but it is not worth a fuss". Berle an Roosevelt, 16.10. zitiert in Rosen 1951, 233f.

Canadian food supplies and the close interconnection of all North American food problems". Kanada nahm diese Einladung nur allzugerne an und ernannte Landwirtschaftsminister Gardiner als Repräsentanten neben Wickard, Jones und Brand. Am 28. Oktober wurden die Einladungen in einer Pressemitteilung veröffentlicht.¹²⁵

In der Presse wurde die nach langem Hin und Her erreichte Mitgliedschaft im CFB kaum beachtet. Dies hing wohl besonders mit der Moskauer Konferenz zusammen, welche die außenpolitische Berichterstattung zu dieser Zeit dominierte. Die MONTREAL GAZETTE sah in der Mitgliedschaft einen "modest triumph" und wies auf Kanadas Bedeutung für die Errichtung einer Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen hin. Die VANCOUVER PROVINCE betrachtete die Mitgliedschaft als "most recent acknowledgement of Canada's right to a position of importance in the council of nations".¹²⁶

Zusammenfassung

Die kanadische Politik gegenüber den gemeinsamen Ausschüssen hatte drei Hauptfragen zu lösen. 1.) Sollte Kanada seine Produktion den *Combined Boards* unterstellen? 2.) Sollte mit den Ausschüssen in London oder Washington zusammenarbeitet werden? 3.) Sollte Kanada im Falle einer Zusammenarbeit auf einer Mitgliedschaft in den *Combined Boards* bestehen? Das Munitions- und Nachschubministerium war gegen eine Zusammenarbeit oder Mitgliedschaft. "Howe ... did not believe in the principle of allocation from an Allied pool on the basis of strategic need; he desired to retain something more like the peacetime customer-supplier relationship, the basis on which he and his department had build up an enormous production effort".¹²⁷ Howes Sorge um den Verlust von amerikanischen Aufträgen und Dollars wurde von Ilsley geteilt. Nur mit Großaufträgen aus den USA und Großbritannien konnte eine effiziente, umfassende Industrieproduktion aufrechterhalten werden. Auf der anderen Seite war das Verteidigungsministerium für eine Zusammenarbeit mit und Vertretung in den *Combined Boards* aus strategischer Notwendigkeit und nationalem Interesse, was vom Außenministerium und von T. A. Crerar unterstützt wurde. Diese Seite argumentierte gemäß dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation", Kanada sei ein so wichtiger Produzent von Primärgütern und Rüstungsmaterial, dass es auf jeden Fall in den wichtigsten *Combined Boards* vertreten sein müsse.

Was das Außenministerium anging, so wurden im Zusammenhang mit der angestrebten Mitgliedschaft im CMAB einige grundsätzliche Fehler gemacht. Die Proteste waren anfangs formal

¹²⁵ Telg. 158, 159, SSDA/Churchill an SSEA/King, 25.10.1943 in NAC, MG 26 J 1, Vol. 338, C-290787f. Telg. 140, Roosevelt an King, 25.10.; Telg. 168, 169, SSEA an SSDA, 28.10. in NAC, RG 25, Vol. 2965, DEA/3265-D-40, III. Zur Bekanntgabe der kanadischen Mitgliedschaft am 27. Oktober 1943 siehe James 1949, 338. Vgl. Roosevelts Pressekonferenz 924, 29.10. in Roosevelt 1972-XI, Vol. 22, 178ff. Vgl. DSB 9, Nr. 227 (1943), 292f.

¹²⁶ "Canada on the Food Board" in MONTREAL GAZETTE, 30.10.1943, 8; "The Combined Food Board" in VANCOUVER PROVINCE, 2.11., 4. Das WIB beobachtete: "[S]ome special attention has been given to the Combined Food Board of which Canada has recently become a member". Siehe WIB Press Survey: November 2 - 9, 1943, 2.

¹²⁷ Stacey 1970, 171 (Zitat); vgl. Pearson 1972-I, 214f. Little ging sogar so weit zu behaupten, Howe wollte verhindern, dass Vertreter des Heeres Kontakte zu ihren Washingtoner Gegenübern aufbauten, was die Position des Munitions- und Nachschubministeriums untergraben hätte (Little 1975, 189). Zu Howe vgl. weiter G. Dexter: "Mr. Howe's Larger Job" in WINNIPEG FREE PRESS, 9.3.1942, 13.

richtig an das *State Department* gerichtet, obwohl aus Berichten Wrongs hervorging, dass das Weiße Haus (Roosevelt und Hopkins) die politische Kontrolle über die gemeinsamen Ausschüsse ausübte. Dazu kam, dass das Außenministerium Großbritannien für den Widerstand gegen eine kanadische Mitgliedschaft im CMAB verantwortlich machte, trotz der offensichtlichen amerikanischen Haltung. Diese verzerrte Wahrnehmung hing damit zusammen, dass Großbritannien gegenüber den USA nach dem "protégé"-Konzept oft "für Kanada" sprach. Die Kanadier konnten so ihr Scheitern oft nicht sich selbst, sondern Londons Politik in Washington zuschreiben. Letztlich musste Ottawa wegen der Auseinandersetzung zwischen Ralston und Howe die Arbeitsbeziehungen zum CMAB akzeptieren, die den Kompromissangeboten von Hopkins und Burns stark ähnelten.¹²⁸ Ottawa entwickelte also keine kohärente Position zum CMAB. Diese innere politische Schwäche vertrug sich nicht mit der äußeren Anspruchshaltung, die im Außenministerium aus Status- und Strategiegründen zunehmend gepflegt wurde. Um den Großmächten entgegentreten zu können, war Einigkeit vonnöten.

Das Erreichen der Mitgliedschaft im CFB ist darauf zurückzuführen, dass dessen Mandat immer weiter in die Nachkriegszeit ausgedehnt wurde. Ottawa war Mitte 1942 auf die Gründung der beiden neuen Ausschüsse besser als zuvor vorbereitet und entschied sich schneller für eine Mitgliedschaft im CFB. Mitte September nahm Kanada dann zeitweilig einen Kompromiss und Verzicht auf Mitgliedschaft im CFB an. Die Mitgliedschaft im CPRB war eine Entschädigung für den Ausschluss von dem CMAB und dem CFB. Rivalitäten auf der amerikanischen Seite trugen dazu bei, dass britischerseits bald Überlegungen zur Erweiterung der CFB-Mitgliedschaft angestellt wurden. Kanada war dabei der wichtigste Kandidat unter den Vereinten Nationen und wurde schließlich ins CFB aufgenommen.

Die Erfahrungen während der Bemühungen um Mitgliedschaft in den gemeinsamen Ausschüssen waren somit zwiespältig. Einerseits war Kanada durch seine Mitgliedschaft in CFB und CPRB unter den Vereinten Nationen hervorgehoben. Das Dominion hielt aufgrund seiner Stellung im "nordatlantischen Dreieck", seiner wichtigen Landwirtschafts-, Rohstoff- und Rüstungsindustrie sowie seines finanziellen Kriegsbeitrags einen Sonderstatus inne. Im Falle des CRMB war es für das Dominion gar vorteilhafter, nicht direkt vertreten zu sein und stattdessen über die kanadisch-amerikanischen Wirtschaftsausschüsse mit ihm zusammenzuarbeiten. So behielt das Dominion die Kontrolle über die Verwendung seiner Rohstoffe, ohne dass es an Koordination mit den *Combined Boards* mangelte.¹²⁹ Andererseits war Ottawa wegen den Implikationen für die Nachkriegsordnung und eine neue Weltorganisation nicht mit der anglo-amerikanischen Hegemonie in den Vereinten Nationen einverstanden. Insgesamt konnte das Dominion mit dem Erreichten zufrieden sein, obwohl die Anspruchshaltung im Außenministerium oft zu einem gegenteiligen Urteil führte. *External Affairs* war entschlossen, die im Kampf um Mitgliedschaft in den gemeinsamen Ausschüssen erworbenen Scharn in der Auseinandersetzung um die UNRRA auszuweiten.¹³⁰

Mit der *Arcadia*-Konferenz und der Einrichtung der *Combined Boards* hielt das "Mittelmacht"-Denken und das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" Einzug in das *Department of External Affairs*.

¹²⁸ Anglin 1957, 297; Stacey 1970, 171ff.

¹²⁹ William L. Batt vertrat die USA im *Materials Co-ordinating Committee* und im CRMB. So gewährleistete er eine reibungslose Verbindung und Zusammenarbeit dieser beiden Ausschüsse.

¹³⁰ Vgl. dazu Anglin 1957, 313; Stacey 1970, 177f.; James 1949, 235f.

Die wichtigen Memoranda von Wrong, Pearson und Angus bildeten die Grundlage für eine neue außenpolitische Strategie. Über "funktionale Repräsentation" sollten Stellung und Mitsprache der wichtigen Vereinten Nationen in der Allianz gestärkt werden. In Angus' Memorandum vom August 1942 wurde erstmals der Hintergrund des "Mittelmacht"-Denkens und einer damit verbundenen Strategie explizit dargelegt. Die Auseinandersetzung um die *Combined Boards* stellte somit den Wendepunkt in der kanadischen Kriegsdiplomatie dar. Im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit, in der das Dominion im Völkerbund und im Commonwealth eine möglichst unverbindliche und ungebundene Politik verfolgte, begann Ottawa im Zusammenhang mit den *Combined Boards* 1942/43 erstmals, sich aktiv um Mitsprache in internationalen Organisationen zu bemühen und eine außenpolitische Anspruchshaltung zu entwickeln. Bis Herbst 1942 unterstützten oft irreführende oder halb wahre Presseberichte sowie insistierende Fragen im Unterhaus die Entwicklung dieser neuen Anspruchshaltung in der Öffentlichkeit. Der dabei entstandene Druck auf die liberale Regierung für Vertretung in den *Combined Boards* sollte nicht unterschätzt werden. Obwohl die offiziellen Quellen diesen politischen Druck selten thematisierten, war er doch ein nicht unerheblicher Faktor. Die zitierten Tagebuchbemerkungen Kings vom 10./11. August 1943 beispielsweise belegen dies. Der Premierminister war nicht zu einer politischen Konfrontation mit den beiden Großmächten über die Frage der kanadischen Repräsentation bereit. Er musste allerdings Zugeständnisse an "nationalistischere Elemente" in Kabinett, Öffentlichkeit und Außenministerium machen und durfte nicht als zu nachgiebig erscheinen. Abschließend stellten die erreichten Mitgliedschaften im CPRB und im CFB nicht nur im Vergleich zu anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen eine außergewöhnliche außenpolitische Anerkennung dar, sondern waren auch innenpolitisch als Erfolge zu bewerten, aller sonstigen Unzufriedenheit zum Trotz.

KAPITEL 4: KANADA UND DIE INSTITUTIONALISIERUNG DER VEREINTEN NATIONEN 1942 - 1943

Dieses Kapitel behandelt zunächst die kanadische Politik während der Institutionalisierung der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit der *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*. Darauf folgt eine Untersuchung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation", das King in seiner programmatischen Unterhausrede vom 9. Juli 1943 über die Probleme einer Weltorganisation zur außenpolitischen Kerndoktrin Ottawas erhob. Lag der Schwerpunkt des vorherigen Kapitels aus thematischen Gründen auf dem Verhältnis Kanadas zu den Großmächten, so muss Ottawas UNRRA-Politik in den Kontext der Haltungen der anderen Allianzpartner eingebettet werden. Denn die Institutionalisierung der Vereinten Nationen betraf alle Mitglieder der Allianz, so dass die offizielle kanadische Politik nur eine von mehreren historisch möglichen oder realisierten Haltungen darstellte, wie Beispiele aus der öffentlichen und alliierten Diskussion zeigen. Die Leitfragen dieses Kapitels sind somit: Inwieweit berücksichtigte Kanada das diplomatische Umfeld der Vereinten Nationen in seiner Politik? Welche Rolle spielten dabei das "Mittelmacht"-Denken und das "Prinzip der funktionalen Repräsentation"? Lassen sich Unterschiede oder Ähnlichkeiten zwischen der offiziellen Haltung und Ansichten in der öffentlichen Diskussion feststellen? Welche Bedeutung kam der UNRRA bei der Entwicklung der kanadischen Nachkriegspolitik zu?

4.1.: Die UNRRA-Gründung: 1: Bemühungen der Großmächte um eine einheitliche Position

Einer der ersten Hinweise auf Überlegungen zur Nahrungsmittel- und Rohstoffversorgung der europäischen Staaten nach der Befreiung von der Nazibesatzung kam von Churchill, der im August 1940 in einer Parlamentsrede zur Wirtschaftsblockade ein alliiertes Hilfsprogramm versprach. Zur gleichen Zeit beschäftigten das kanadische Kabinett die Probleme des mittleren Westens, der Getreide im Überschuss produzierte, dessen traditionelle europäische Absatzmärkte aber durch den Krieg blockiert waren. Ottawa hoffte auf eine Führungsrolle bei der Nachkriegsversorgung der alten Welt: "Canada may come to be the saviour of a famished Europe", wie King in seinem Tagebuch notierte.¹ Die Briten drängten die Amerikaner im September und November 1940 zur Zusammenarbeit bei der Lagerung und Verteilung von Nahrungsmitteln und Rohstoffen, was von zentraler Bedeutung für die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung sein würde. Bestehende Organisationen für Nahrungsmittel oder

¹ Churchills Unterhausrede, 20.8.1940 in James (Hg) 1974-VI, 6261-8, 6263. F. W. Leith-Ross: *Money Talks: Fifty Years of International Finance. The Autobiography of Sir Frederick Leith-Ross, G.C.M.G., K.C.B.* London 1968, 288f. G. Woodbridge: *UNRRA. The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration. Prepared by a Special Staff Under the Direction of George Woodbridge.* 3 Bände. New York. 1950, Bd. I, IX, 7f. Zur Kabinettsdiskussion siehe Kings Tagebucheintrag, 30.7.1940, 743f. in NAC, MG 26 J 13. Auch in der Öffentlichkeit wurden der Wiederaufbau Europas nach dem Krieg und die Notwendigkeit von umfangreichen Hilfslieferungen diskutiert, beispielsweise in einer Vortragsreihe des Torontoer Wirtschaftswissenschaftlers Gilbert R. Jackson im Mai 1941. Jackson schlug vor, die früheren europäischen Absatzmärkte einschließlich der besiegten Feindnationen über ein Hilfsprogramm des Commonwealth und der Vereinigten Staaten wiederaufzubauen. Siehe "[A Remarkable Proposal](#)" und G. E. Jackson: "[Humanity and Business](#)" in WINNIPEG FREE PRESS, 21.5.1941, 15. Vgl. G. E. Jackson: *If Thine Enemy Hunger ...! The Function of Canada's Basic Industries in the Blockade and Afterwards.* Toronto (Behind the Headlines I-10) 1941, 23.

Rohstoffe wie der internationale Zuckerausschuss sollten reaktiviert oder wo nötig durch die Neugründung von Sonderorganisationen ergänzt werden: "It is an opportunity to set on foot an international cooperative effort of great post-war as well as war-time significance". Trotz grundsätzlicher Kooperationsbereitschaft wollte Washington die Gründung eines von London vorgeschlagenen gemeinsamen Koordinationsausschusses verschieben, was mit Verpflichtungen im Rahmen des panamerikanischen Systems begründet wurde. Am 14. Februar 1941 unterstrich Leith-Ross erneut die Notwendigkeit einer institutionalisierten Wirtschaftszusammenarbeit: "Possibly [some small organization] might be started as a purely consultative body and allowed to evolve into an executive body". Die "neutralen" Amerikaner blieben bei ihrer abwartenden Haltung. Immerhin brachten Gespräche zwischen John Maynard Keynes und Dean Acheson im Frühsommer 1941 einige Fortschritte: Die Verteilung von Überschussgütern würde über eine internationale Konferenz - später vielleicht sogar über eine internationale Organisation - geregelt werden.²

Am 7. Juli telegrafierte Winant die britischen Entwürfe einer Resolution für ein zweites Inter-Alliiertes Treffen (Kap. 2) und einer Note an die Verbündeten zur Organisation der Nachkriegshilfe. Außer einer Sympathiebekundung für die Resolution gingen die Amerikaner erneut konkreten Verpflichtungen aus dem Weg, wollten aber über weitere Schritte der Alliierten informiert werden. Acheson versicherte London am 22. Juli, dass die USA grundsätzlich Interesse an einem gemeinsamen Ausschuss hätten. Zuerst allerdings sollten die Alliierten Studien zu ihren Nachkriegserfordernissen anstellen, wie im Resolutionsentwurf vorgesehen.³

Auf dem zweiten Inter-Alliierten Treffen am 24. September 1941 legten sich die Teilnehmer in der dritten St. James Palast-Resolution auf die Grundversorgung befreiter Gebiete, eine Koordination aller nationalen Anstrengungen, Bedarfsschätzungen für Nahrungsmittel, Rohstoffe und Transportmittel sowie die Gründung eines britischen Büros und eines übergeordneten Inter-Alliierten Ausschusses unter Leitung von Leith-Ross fest. Eden verlas eine Botschaft, in der die amerikanische Regierung um Konsultation zu weiteren Plänen bat: "They [die Pläne, d. V.] might affect the current American defence effort[,] ... also commercial policies and relationships and even broader post-war arrangements". Die einzigen Vorbehalte zu der Resolution kamen von dem sowjetischen Botschafter in London, Iwan Maiskij, der forderte, dass alle Alliierten zu gleichen Teilen im Leith-Ross-Büro vertreten sein sollten.

² Memorandum des britischen Botschafters, Lord Lothian (Phillip Kerr), an Hull, 18.9.1940; Frederick W. Leith-Ross (Generaldirektor des britischen Ministeriums für Wirtschaftskriegführung) an H. F. Grady, 30.11.1940 in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1940. Bd. III: The British Commonwealth. The Soviet Union. The Near East and Africa. Washington 1958, 135-40. U.S. Unterstaatssekretär im Außenministerium, Henry F. Grady, an Leith-Ross, 2.1.1941; Leith-Ross an Unterstaatssekretär Dean Acheson, 14.2.1941; John M. Keynes (Wirtschaftsberater der britischen Regierung) an Acheson, 4.6.1941 in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1941. Bd. III: The British Commonwealth. The Near East and Africa. Washington 1959, 85-90, 86, 89; 90-5, 92, 94f.; 95ff. Vgl. D. Acheson: Present at the Creation. My Years in the State Department. New York 1969, 102f. Die Hochkommissare wurden in Londons Überlegungen eingeweiht, ohne Genaueres zu erfahren. Siehe Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 5.6., 30.6. in PRO, DO 121/11.

³ Telg. 2887, Winant an Minister, 7.7.1941; Telg. 2703, geschäftsführender Minister/Welles an Winant, 21.7.; Telg. 3137, Winant an Minister, 22.7.; Acheson an Leith-Ross, 22.7.; Telg. 3615, Winant an Minister, 13.8.; Telg. 3240, Hull an Winant, 20.8.; Telg. 4471, Winant an Minister, 23.9. in FRUS 1941-III, 98-109. Dep. 625, Eden an Halifax, Washington, 18.8. [FO Confidential Print C 9298/14/62] in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Box 12, File 415. Vgl. Woodbridge 1950-I, 9. Siehe weiter WM (41) 85th, 21.8.; WM (41) 86th, 25.8.; sowie Edens Papiere "Post-War European Needs: Proposed Allied Meeting": WP (41) 195 (mit Entwürfen der Resolution und einer vorgeschlagenen amerikanischen Erklärung), 16.8. und WP (41) 196, 19.8. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 428, File "United Kingdom. War Cabinet, August - September 1941", I und II.

Seine Regierung würde solange nicht mit dem Inter-Alliierten Ausschuss und dem Leith-Ross-Büro zusammenarbeiten, bis Mandat und Struktur dieses Büros nachgebessert worden seien.⁴ Damit wurde die Frage nach gleichberechtigter Repräsentation aller Alliierten angesprochen, die ein Kernproblem nicht nur der kanadischen Diplomatie werden sollte.

Die kanadische Regierung war Mitte/Ende Juli 1941 erst über die britischen Gespräche mit den europäischen Exilregierungen und dann auch über die dritte St. James Palast-Resolution informiert worden. Norman Robertson hatte King am 8. August erklärt: "Canada has a primary interest in these plans as a major belligerent and as the greatest wheat supplier. ... Canadian leadership in this question at this time would be entirely appropriate". Die Ankündigung einer großzügigen Weizenspende auf dem alliierten Treffen würde sicherstellen, dass die befreiten Länder, die vor dem Krieg in beträchtlichem Maße kanadische Nahrungsmittel importiert hatten, sich nach dem Krieg dem Dominion gegenüber verpflichtet fühlen würden. Ottawa hatte der Resolution zugestimmt, sich jedoch das Recht auf Repräsentation im Inter-Alliierten Büro vorbehalten. Allerdings war Robertson später dem Rat des Getreideausschusses des Kabinetts gefolgt und hatte geraten, mit der Ankündigung einer Getreidespende bis zum Abschluss eines internationalen Getreideabkommens zu warten, dem King zugestimmt hatte. Pearson hatte zwar am 18. September bekräftigt, dass Kanada "as one of the countries most directly and substantially concerned" in dem geplanten Büro vertreten sein sollte. Die King-Regierung hatte den Repräsentationsanspruch jedoch fallen gelassen, weil dieser Kanada von den europäischen Alliierten isoliert hätte. Der britischen Regierung war mitgeteilt worden, dass das Dominion keine Stellungnahme zu der dritten St. James Palast-Resolution abgeben würde. Der Kriegsausschuss war gar gegen eine Vertretung in dem Inter-Alliierten Ausschuss, so dass Kanada auf dessen erstem Treffen Mitte Dezember nur durch einen Beobachter (Ritchie) vertreten war.⁵

Die Tagespresse kommentierte das zweite Inter-Alliierte Treffen oder Ottawas Rolle dabei kaum. Artikel in der WINNIPEG FREE PRESS und im OTTAWA CITIZEN sowie ein Kommentar in der HALIFAX CHRONICLE bezeichneten dieses Treffen übertrieben als "alliierten Rat" und berichteten über die Einrichtung eines gemeinsamen Nahrungsmittelpools für Hilfslieferungen an befreite Territorien. Der TORONTO DAILY STAR begrüßte die dritte St. James Palast-Resolution: "[T]he wheels of international cooperation have begun again to turn". Im MONTREAL STAR wurde das Treffen einmal mehr zum Anlass genommen zu unterscheiden zwischen dem unmittelbaren Zwang, sich

⁴ Die dritte St. James Palast Resolution, die amerikanischen und sowjetischen Stellungnahmen sind abgedruckt in Great Britain. Secretary of State for Foreign Affairs 1941a, 17f., 22, 29. Vgl. Woodbridge 1950-I, 9f.; Leith-Ross 1968, 289f. In seinen Memoiren schwieg sich Maiskij über dieses Treffen aus. Vgl. I. M. Maisky: *Memoirs of a Soviet Ambassador: The War, 1939 - 1943*. London 1967 *passim*.

⁵ Telg., Keenleyside, Washington, an SSEA, 15.7.1941; Telg. 1057, SSEA an Hochkommissar in London, 16.7.1941; Telg. 1373, Hochkommissar in London an SSEA, 31.7.1941; Telg. D.467, D.468, SSDA an SSEA, 31.7.1941; Memorandum, USSEA an Premierminister, 8.8.1941; Telg. 165, SSEA an SSDA, 15.8.1941; Telg. D.512, SSDA an SSEA, 21.8.1941; Telg. 1278, geschäftsführender SSEA an Hochkommissar in London, 22.8.1941; Memorandum, Pearson an SSEA, 18.9.1941; Telg. 1460, SSEA an Hochkommissar in London, 20.9.1941; Memorandum Pearsons an N. A. Robertson, 22.9.1941, mit beiliegendem Entwurf eines Telegramms an den Hochkommissar in London, 22.9.1941 (mit Robertsons Marginalien: "Not sent" und "War Cabinet was opposed to asking for Canadian representation on Committee of Allied Representatives NAR 23.9.41") in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-F-40. Geschäftsführender Sekretär des *Canada House* an SSDA, 22.9.1941 in NAC, RG 25, Vol. 2942, DEA/3014-40. Protokolle der 104., 107. und 109. CWC-Sitzung, 22.8.1941, 1f.; 18.9.1941, 7; 23.9.1941, 3 in NAC, RG 2, Vol. 5671. Memorandum, Robertson an King (mit Kings Marginalie "I agree"), 25.8.1941 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 357, C-246466f. Ritchie an USSEA, 9.1.1942, mit beiliegendem Protokoll eines Treffens des *Allied Post-War Requirements Bureau*, 19.12.1941 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-H-40, I. Vgl. Armstrong-Reid 1982, 65f.

auf die Organisation der alliierten Kriegführung zu konzentrieren, und der beginnenden Diskussion über die Nachkriegsordnung. Die VANCOUVER PROVINCE schließlich sah in der Resolution die Umsetzung eines wirtschaftlich-sozialen Ziels der Atlantik Charta ("freedom from want").⁶

Die USA ernannten im Oktober einen Beobachter für den Inter-Alliierten Ausschuss. Mittlerweile schlug Leith-Ross Acheson einen Besuch in Washington vor, um Fragen der weiteren Zusammenarbeit zu besprechen. Nach Washingtons Kriegseintritt unterrichtete Winant die britischen Behörden Ende Dezember, dass der amerikanische Beobachter von nun an als Vollmitglied an den Treffen des Inter-Alliierten Ausschusses teilnehmen würde, wobei man seine Beschlüsse weiterhin als rein beratend betrachtete.⁷

Am 13. Januar 1942 übergab Maiskij Eden ein Memorandum über Aufgaben und Organisation des Inter-Alliierten Ausschusses, in dem die Sowjetunion ihren Standpunkt präsidierte:

"The Inter-Allied Committee ... shall consist of representatives of all the Allied countries on the basis of equality ... The Inter-Allied Committee ... shall have a bureau or secretariat for dealing with the day-to-day business and technical preparatory work, consisting of four to five persons appointed by the committee, including one representative of Great Britain, one representative of the U.S.S.R., and two to three representatives of the other countries participating in the committee".

Die Entscheidungen des Ausschusses sollten einstimmig sein und nur nach ausdrücklicher Zustimmung aller Mitgliedsregierungen in die Tat umgesetzt werden können. Maiskij unterstrich, dass Büro und Ausschuss als Keimzellen einer alliierten Organisation einen wirklich internationalen Charakter haben müssten. In einem Gespräch mit Leith-Ross erklärte der Botschafter, dass das britische Büro als statistische Koordinationsinstanz nicht ausreiche. Es müsse eine ständige internationale Organisation für eine unabhängige Planung gegründet werden, deren Umsetzung an Expertenorgane der "Großen Zwei" und ausgewählter Verbündeter übergeben werden sollte. Leith-Ross erwiderte, dass eine Planung nur im Zusammenspiel mit ausführenden Abteilungen effektiv sein würde. In einer internen Kritik des sowjetischen Memorandums führte er aus, dass die USA trotz ihrer Bedeutung für die Nachkriegsversorgung Europas und entgegen der britischen Politik unbeachtet geblieben waren. Die Forderung nach weiteren Vertretern im britischen Büro sei absurd, denn es gäbe zu wenig zu tun. Ein doppeltes "Vetorecht" schließlich sei "unworkable" und "undesirable".⁸

⁶ R. B. Post: "Nine Nations Back Charter of Atlantic" in GLOBE AND MAIL, 25.9.1941, 1f.; "To Arouse and Encourage" in HALIFAX CHRONICLE, 25.9., 8; "Post-War Thinking" in MONTREAL DAILY STAR, 27.9., 8; H. Fair: "Allies Endorse Anglo - U.S. Declaration. Russia Agrees with Rest on Common Policy" in OTTAWA CITIZEN, 24.9., 1, 12; "International Co-operation Again" in TORONTO DAILY STAR, 25.9., 6; "Mankind's New Charter" in VANCOUVER PROVINCE, 25.9., 4; "Food Pool Planned by Allied Council" in WINNIPEG FREE PRESS, 24.9., 1, 7.

⁷ Telg. 4700, Winant an Minister, 3.10.1941; Telg. 4263, Hull an Winant, 4.10.1941; Telg. 6053, Hull an Winant, 29.12.1941 in FRUS 1941-III, 110ff. Leith-Ross an Massey, 23.1.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I.

⁸ Dep. 17, Eden an den britischen Botschafter in der Sowjetunion, Sir Stafford Cripps, mit beiliegenden Kopien von Maiskij an Eden und dem Memorandum "Tasks and Organisation of the Inter-Allied Committee on Post-War Requirements", alle datiert 13.1.1942 [FO Confidential Print W 734/27/49] in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Box 12, File 423. Ottawa wurde über Moskaus Memorandum am 24. Januar informiert, die australische Regierung am 9. Februar. Siehe Telg. 207, Hochkommissar in London an SSEA, 24.1.; Ritchie an USSEA, 4.2., mit beiliegendem Memorandum von Leith-Ross über ein Gespräch mit Maiskij, 24.1. und dem Leith-Ross-Memorandum "Critique of the Russian Memorandum" in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. DAFP 5, 832n. Maiskij an Massey, mit beiliegendem Memorandum, beide 13.1. in NAC, RG 25, Vol. 2110, CH/AR 405/8, I. Zu Moskaus Position siehe K. U. Moeller: Die UNO-Politik der Sowjetunion zwischen Kriegscoalition und kaltem Krieg 1943 - 1949. Eine diplomatiegeschichtliche Studie zur sowjetisch-amerikanischen Kooperation in internationalen Organisationen. Diss. Tübingen 1980, 28. Winant erhielt Maiskij's Memorandum rund eine Woche später als die Dominien und die anderen Alliierten. Winant war der Ansicht, dass sich die Sowjets zu sehr auf die langfristige Planung und eine ständige Organisation konzentrierten anstatt auf das Problem der unmittelbaren Nachkriegsversorgung. Das *State*

Im Februar 1942 verfasste das Leith-Ross-Büro für einen anglo-amerikanischen Gedankenaustausch ein Memorandum über eine alliierte Organisation zur Nachkriegsversorgung. Die politische Leitung der geplanten Organisation sollte ein "international relief council" für alle kriegsbetroffenen Regionen - besonders Europa und China - unter amerikanischem Vorsitz übernehmen, in dem die Alliierten und beitragswillige neutrale Staaten vertreten sein sollten. Die Tagesgeschäfte würden von einer Exekutivabteilung unter einem amerikanischen Generaldirektor und verschiedenen beratenden Ausschüssen abgewickelt werden. Das Leith-Ross-Büro könnte zur Bedarfs- und Kapazitätserhebung in die neue Organisation eingegliedert werden. Nach dem Kriegseintritt hatten sich jedoch die Interessenlage und Zurückhaltung der Amerikaner grundlegend geändert; die Roosevelt-Regierung ergriff jetzt die Initiative. Washington kommentierte die britischen und sowjetischen Vorschläge am 11. Mai 1942 mit einem ersten eigenen inoffiziellen Entwurf für eine Hilfsorganisation, der in dem Beratungsausschuss zur Nachkriegsaußenpolitik des *State Department* (Kap. 5) ausgearbeitet worden war. Ein übergeordnetes "United Nations' Relief Council" würde mit Vertretern der Alliierten und beitragswilliger Neutraler als Kommunikationsorgan zwischen den Mitgliedern fungieren. Das politische Entscheidungszentrum würde in einem ständigen Exekutivausschuss der vier Großmächte und möglicherweise einiger Mitglieder der Vereinten Nationen unter amerikanischem Vorsitz liegen. Die Tagesgeschäfte würden einem Generaldirektor überlassen. Das *State Department* schlug zu guter Letzt weitere anglo-amerikanische Gespräche und direkte Konsultationen unter den Großmächten vor. In London beschloss das Kriegskabinett umgehend, den amerikanischen Entwurf zu akzeptieren.⁹

Am 23. Mai 1942 wurde die kanadische Regierung über die amerikanischen Vorschläge von Massey - eine Woche, nachdem dieser Winants Memorandum erhalten hatte - unterrichtet und um eine Stellungnahme ersucht. Südafrika, Neuseeland und Australien stimmten Washingtons Vorschlägen zu.¹⁰ Der Kriegsausschuss befand den Entwurf Anfang Juni ebenfalls für gut, behielt sich aber die Entscheidung über eine Vertretung im Exekutivrat der geplanten Organisation vor, "[i]n view of Canada's probable post-war position as a major supplier of needed foodstuffs". Von Massey war

Department bat das britische Außenamt, seine Antwort nach Moskau zu verzögern, bis es Gelegenheit gefunden habe, dieses zu studieren und sich mit London zu besprechen. Siehe Telg. 327, Winant an Minister, 22.1.; Telg. 301, Hull an Winant, 26.1.; Auszug aus Telg. 410, Winant an Hull, 28.1. in FRUS 1942-I, 89-92, 92(n). Vgl. Woodbridge 1950-I, 11; Leith-Ross 1968, 289f.; Acheson 1969, 102f.

⁹ Dep. 2954, amerikanischer Chargé d'Affaires ad interim in London/H. Shantz an Minister, 26.2.1942, mit beiliegendem Memorandum "Suggested Outline of Post-War Relief Organisation Prepared by the Allied Post-War Requirements Bureau"; Telg. 1995, Hull an Winant, 7.5. in FRUS 1942-I, 92-8, 103ff. Vgl. Woodbridge 1950-I, 11, 15f.; Notter 1950, 86-91; Leith-Ross 1968, 293. Dep. 369, Eden an Halifax, 12.5., mit beiliegenden Kopien des Begleitschreibens von Winant an Eden und des Memorandums mit den ersten inoffiziellen amerikanischen Vorschlägen, beide 11.5. [FO Confidential Print W 7119/27/49] in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Box 12, File 453. WP (42) 212: "Post-War Relief: Proposals of the United States", Eden an Kriegskabinett, 20.5. in PRO, CAB 66/24. WM (42) 65th, 20.5. in PRO, CAB 65/26. Das Memorandum des Leith-Ross Büros war dem britischen Kriegskabinett vorgelegt worden. Die amerikanische Botschaft bekam es bereits am 2. Februar, *Canada House* erst am 18. Februar. Siehe SSDA/A. W. Snelling an Ritchie, 18.2., mit beiliegendem Memorandum in NAC, RG 25, Vol. 2110, CH/AR 405/8, I.

¹⁰ Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 15.5.1942, 2.6. in PRO, DO 121/12. Telg. 1388, 1429, 1467, Hochkommissar in London an SSEA, 23.5., 29.5., 2.6. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Evatt war der Ansicht, dass Australien im zentralen Ausschuss einer Nachkriegshilfsorganisation repräsentiert sein sollte. Siehe Aufzeichnung von Bruce über ein Gespräch mit Evatt, 22.5. in DAFP 5, 780ff.

mittlerweile zu hören, dass Details über Washingtons Pläne in die amerikanische und australische Presse durchgesickert waren.¹¹

In der Zwischenzeit kamen London und Washington überein, die Sowjetunion und China über die anstehenden Gespräche mit Leith-Ross zu informieren, um so bald wie möglich ein Treffen der Vereinten Nationen zur Gründung einer Hilfsorganisation anberaumen zu können. Für die Gespräche mit Leith-Ross stellte der Nachkriegsplanungsausschuss des *State Department* am 19. Juni den Entwurf eines *United Nations Agreement on Relief* fertig, der erstmals den von nun an gebräuchlichen Namen UNRRA verwendete. Dieser zweite inoffizielle Entwurf war insofern bedeutsam, als von nun an Großbritannien und die Sowjetunion den Amerikanern die weitere UNRRA-Planung überließen und der Viermächte-Konzeption für die politische Leitung der Vereinten Nationen zustimmten. Vorgesehen waren als "policy-making body" ein Rat aller Mitglieder und ein Exekutivausschuss der "Großen Vier" (die USA, die UdSSR, das Vereinigte Königreich und China) mit einem Generaldirektor als Vorsitzendem sowie drei jährlich von dem Rat zu wählenden Mitgliedern aus den Reihen der Vereinten Nationen. Die Botschafter der Sowjetunion und Chinas in Washington wurden über die Gespräche mit Leith-Ross unterrichtet. Acheson erklärte, dass die eigenen Überlegungen wie das sowjetische Memorandum in die Richtung einer ständigen Hilfsorganisation gingen. Botschafter Winant teilte Hull zufrieden mit, dass sich die britischen und eigenen Vorstellungen weiter annäherten. Das *Foreign Office* akzeptierte inzwischen sogar einen amerikanischen Verbesserungsvorschlag für seine späte Antwort auf das sowjetische Memorandum. Darin wurde angekündigt, dass die USA den drei anderen Großmächten bald einen im Lichte der Gespräche mit Leith-Ross überarbeiteten, offiziellen Entwurf vorlegen würden. Maiskij erklärte Eden am 7. Juli, dass die Sowjetunion mit dem Großmachtpolitikausschuss einverstanden sei, nicht aber mit einem UNRRA-Sitz in Washington, das im Gegensatz zu London zu weit von Kontinentaleuropa entfernt sei.¹²

Während Washington schon einen zweiten inoffiziellen Plan diskutierte, berichtete Massey, dass die kanadische Zustimmung zu dem ersten amerikanischen Entwurf Winant am 9. Juni von Eden mitgeteilt worden war. Auch Australien stimmte dem amerikanischen Entwurf zu, wenn auch nicht ganz ohne Kritik an dem exklusiven Exekutivrat. Aus Washington war inzwischen von Pearson nach einem Gespräch mit Leith-Ross zu hören, dass die Amerikaner ihre Hauptstadt als Sitz der Organisation

¹¹ Protokoll der 168. CWC-Sitzung, 4.6.1942, 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5675. Telg. 1105, SSEA an Hochkommissar in London, 6.6.; Telg. 1505, 1575, Hochkommissar in London an SSEA, 6.6., 8.6. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Massey an SSDA, 8.6. in NAC, RG 25, Vol. 2110, CH/AR 405/8, I. Vgl. Pearson 1972-I, 250; Armstrong-Reid 1982, 71f. Eden vertrat die Ansicht, man müsse Washingtons Vorschläge in jedem Fall positiv aufnehmen, um der Roosevelt-Regierung zu helfen, die amerikanische Öffentlichkeit auf eine "internationalistischere" Nachkriegshaltung vorzubereiten. Siehe Eden an Dominionminister Attlee, 16.5., mit beiliegendem Erklärungsentwurf für das britische Kriegskabinet in PRO, DO 35/1014, WR 103/15. Unter den europäischen Alliierten machte sich Unzufriedenheit mit ihrer untergeordneten Rolle im Leith-Ross Büro und Inter-Alliierten Ausschuss breit. Norwegens Außenminister Trygve Lie, der spätere erste UNO-Generalsekretär, erklärte mit niederländischer Unterstützung, sein Land wolle "an active not a sleeping partner" sein: "We are not fighting against the new German order merely to go into a new Anglo-American order". Siehe Telg. 2532, Winant an Hull, 9.5.; vgl. Telg. 2091, Hull an Winant, 12.5. in FRUS 1942-I, 106ff.

¹² Telg. 3127, Winant an Hull, 4.6.1942; Telg. 2610, Hull an Winant, 9.6.; Telg. 3272, Winant an Hull, 12.6.; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Leith-Ross, 30.6.; Telg. 3151, Hull an Winant, 9.7.; Telg. 3829, Winant an Hull, 10.7. in FRUS 1942-I, 109ff., 113-7. Vgl. Leith-Ross 1968, 294. Der zweite inoffizielle Entwurf vom 19. Juni ist abgedruckt in Notter 1950, 515f. Vgl. Woodbridge 1950-I, 12. Dep. 198, Eden an den britischen Botschafter in der Sowjetunion, Sir Archibald Clark Kerr, Kuibischew, 7.7.; Eden an Maiskij, 17.7., mit begleitendem Antwortmemorandum "Organisation of Post-War Relief" [FO Confidential Print U 86/12/73] in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Box 12, File 457.

vorgesehen hatten und dem Generaldirektor ein hohes Maß an Autonomie gewähren wollten. Die Briten schienen den politischen Aspekten der Standortfrage gegenüber aufgeschlossener zu sein und unterstrichen die Bedeutung der Präsenz der Hilfsorganisation in Europa und Asien. Nach den Erfahrungen mit den *Combined Boards* warnte Pearson: "Canada would be faced with the difficulties to which we have become accustomed if we seek membership on the Executive Committee".¹³

Acheson übergab Litwinow kurz darauf einen ersten offiziellen amerikanischen Entwurf vom 10. Juli. Der Exekutivausschuss sollte jetzt "policy committee" heißen, und außer den vier Großmächten sollten andere Mitglieder der Vereinten Nationen an seinen Sitzungen nur dann teilnehmen können, wenn deren besondere Interessen betroffen sein würden. Ein amerikanischer Generaldirektor sollte dem Politikausschuss ohne Stimmrecht vorstehen, wie spätere Gespräche mit Litwinow deutlich machten. Dieser Entwurf wurde der kanadischen Gesandtschaft in Washington am 20. Juli von Leith-Ross übergeben, mit dem Hinweis, dass ihn noch kein anderes Mitglied der Vereinten Nationen gesehen habe, was Pearson als "recognition of our important position in this matter" wertete. Ein zweiter offizieller Entwurf wurde im *State Department* am 13. August fertig gestellt, dessen wesentliche Neuerung war, dass der UNRRA-Rat zweimal jährlich tagen sollte. Acheson übergab einem sowjetischen Vertreter diesen Entwurf, der bisher weder dem Minister noch dem Präsidenten vorgelegt worden war.¹⁴

Im Unterhaus hatte sich King mittlerweile nach einer Frage von Thomas Reid geweigert, sich auf eine mögliche kanadische Vertretung in einer Hilfsorganisation der Vereinten Nationen fest zu legen. Kanadische Beamte hatten die geplante Hilfsorganisation mit Leith-Ross Ende Juli diskutiert und sich über den Ausschluss vom Politikausschuss beschwert. Leith-Ross war jedoch nach Absprache des Dominionministeriums mit dem *Foreign Office* angewiesen worden, keine Zugeständnisse zu machen, die über eine Ad-Hoc-Beteiligung am Politikausschuss bei Interessenbetreff hinausgehen würden. Allerdings sollte er zu verstehen geben, dass die britische Position noch nicht endgültig festgelegt worden sei. In London hatte sich Jebb für das *Foreign Office* gegen eine Mitgliedschaft Kanadas im Politikausschuss ausgesprochen, war aber im Gegenzug zu einer Aufnahme Ottawas in das CFB bereit gewesen. Das Ergebnis der Gespräche mit Leith-Ross wurde dem Kriegsausschuss vorgetragen. Heeney erklärte, dass die Mitglieder der Vereinten Nationen in der UNRRA im Vergleich zu den *Combined Boards* besser vertreten sein würden. Ralston schlug eine harte Linie vor: Jetzt sei der Zeitpunkt

¹³ Telg. 1683, Hochkommissar in London an SSEA, 23.6.1942; Ferns. WA-1646, Gesandter in Washington an SSEA, 8.7. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Telg. 3242, Winant an Hull, 10.6. in FRUS 1942-I, 112f. Zur australischen Position siehe die Instruktionen in Telg. SL.27, Premierminister Curtin an australisches Hochkommissariat in London/Alfred T. Stirling, 5.6. in DAFP 5, 832f. Im britischen Kriegskabinet erklärte Bruce (der einzige Dominion-Hochkommissar, der das Privileg der Teilnahme wahrnahm) allerdings, dass eine Mitgliedschaft der Dominien im Politikausschuss entsprechende Aspirationen besonders der lateinamerikanischen Republiken hervorrufen und der Effektivität des Ausschusses abträglich sein würde. Siehe WM (42) 83rd, 29.6. in PRO, CAB 65/26.

¹⁴ Achesons Memorandum über Gespräch mit Litwinow, 14.7.1942 mit begleitendem Memorandum Achesons an Hull, 11.7.; *Relief and Rehabilitation Administration, Draft No. 2*, 13.8.; Achesons Memorandum über ein Gespräch mit Andrej Gromyko, 14.8.; Berles Memorandum über ein Gespräch mit Litwinow, 20.8.; Memorandum, Acheson an Berle, 21.8. in FRUS 1942-I, 117-25, 128-32. Siehe Woodbridge 1950-I, 13, 15. Ferns. WA-1778, WA-1780, Gesandter in Washington an SSEA, beide 20.7.; Leith-Ross an Pearson, 20.7., mit beiliegendem Entwurf vom 10. Juli; Dep. 1836, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA, 20.7. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Leith-Ross' Bericht über die Washingtoner Gespräche hielt fest, dass die Amerikaner den Vorschlag gemacht hätten, den Großmächtausschuss um drei jährlich zu wählende Vereinte Nationen zu erweitern, wogegen die britische Seite Einspruch erhoben hätte. Siehe Memorandum des *Official Committee on Post-War Commodity Policy and Relief* (CPR) (42) 19, 29.9., mit Anlage CPR (42) 16: "Draft Memorandum for Ministers on Proposals for a United Nations Relief and Rehabilitation Administration", 23.9., 3 in PRO, DO 35/1014, WR 103/36.

gekommen, ein für alle Mal mit dem Argument, eine Mitgliedschaft Kanadas im Politikausschuss würde zu vergleichbaren Forderungen anderer Verbündeter führen, aufzuräumen, indem man auf den zu erwartenden essentiellen Beitrag Ottawas hinweisen würde. Der Premierminister und das Kriegskabinett schlossen sich diesen Forderungen an, ohne dass aber Weiteres unternommen worden wäre. King protestierte auf einem Treffen mit Leith-Ross persönlich gegen den Ausschluss vom Politikausschuss. Im Gegensatz zu Brasilien oder anderen Dominien, deren mögliche Vertretungsansprüche der Brite anführte, leiste Ottawa einen erheblichen industriellen und finanziellen Beitrag zur alliierten Kriegführung. Die unterschwelligten Spannungen in dieser Frage zeigten sich exemplarisch in divergierenden Urteilen über diese Gespräche. Auf der einen Seite bemerkte Leith-Ross anerkennend: "I was always very impressed by the quality of the Canadian officials, particularly Hume Wrong, Norman Robertson and Lester Pearson". Kings Haltung zu den britischen Plänen sei "sympathetic" gewesen. Der kanadische Premierminister auf der anderen Seite fand seinen Kollegen nicht sympathisch: "Leith-Ross struck me as one of the types of Englishmen who antagonizes [sic] by their mere appearance and manner. 'Tranquil consciousness of effortless superiority'".¹⁵

Das amerikanische Außenministerium legte in der Zwischenzeit weniger Wert darauf, so bald wie möglich eine Konferenz der Alliierten einzuberufen, als vielmehr zuerst einen Konsens zwischen den Großmächten und den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen herbeizuführen. Denn die gegenwärtige militärische Lage (die deutsch-italienische Eroberung Tobruks und Besetzung El Alameins in Nordafrika; der Beginn der deutschen Offensiven an der Wolga und im Kaukasus Ende Juni) war offiziellen diplomatischen Initiativen nicht zuträglich. Leith-Ross informierte die europäischen Alliierten am 1. Oktober 1942 nach Absprache mit dem *State Department* deshalb nur in Grundzügen über seine Washingtoner Gespräche, ohne die amerikanischen Entwürfe zu erwähnen. Die USA seien kooperationsbereit, aber offizielle Verhandlungen für ein UNRRA-Abkommen müssten wegen der militärischen Lage und mangelnden Vorbereitung der amerikanischen Öffentlichkeit verschoben werden. Immerhin hatte Ray Atherton Leith-Ross mitteilen können, dass Roosevelt und Hull dem zweiten UNRRA-Entwurf zugestimmt hatten, so dass dieser jetzt offiziell den Großmachtbotschaftern in Washington übergeben werden könne. Ottawa erhielt den Entwurf vom 13. August Anfang Oktober.¹⁶

¹⁵ Frage T. Reids (L; New Westminster) und Antwort Kings, 27.7.1942 in CHCD 1942-V, 4771f. Telg. 4115, FO an Leith-Ross, Washington, 2.7.1942; Telg. 20 SAVING, 1635, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa/Leith-Ross, 10.7.1942, 25.7.1942; G. Jebb an P. Liesching, 25.7.1942; Eden an Attlee, 29.7.1942 in PRO, DO 35/1014, WR 103/20. Protokoll der 181. CWC-Sitzung, 29.7.1942, 2f.; Memorandum, Heeney an CWC (Dokument Nr. 241), 28.7.1942 in NAC, RG 2, Vol. 5676. Wrong an Leith-Ross, 3.9.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Vgl. H. M. G. Jebb: *The Memoirs of Lord Gladwyn*. London 1972, 110f.; Armstrong-Reid 1982, 76ff. Die Haltung des *Foreign Office* wurde in den Instruktionen für Leith-Ross vom 2. Juli deutlich: "We anticipate ... that relief executive will be pattern for other analogous organs to be set up presently under the aegis of the United Nations. Any defects allowed to appear in the first [organs] will inevitably be reproduced in the others". Zu dem Treffen zwischen Leith-Ross und King siehe Kings Tagebucheintrag, 30.7.1942, 683f. in NAC, MG 26 J 13. Leith-Ross 1968, 297f. Zum Urteil über die kanadischen Beamten vgl. C. R. Attlee: *As It Happened*. New York 1954, 178; P.-H. Spaak: *Combats inachevés*. 2 Bände. Paris 1969. Bd. I: *De l'Indépendance à l'Alliance < 1936 - 1954 >*. Bd. II: *De l'espoir aux déceptions < 1947 - 1966 >*, Bd. II, 104f.; sowie Hochkommissar MacDonalds Memorandum "Some Thoughts on the Post-War Position of the British Commonwealth of Nations", 23.2.1943 in PRO, DO 35/1838, WR 208/8.

¹⁶ Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Leith-Ross, 22.8.1942; Leith-Ross an Acheson, 3.9.; Telg. 4584, Hull an Winant, 21.9.; Auszug aus Telg. 4754, Hull an Winant, 30.9.; Erklärung von Leith-Ross auf dem dritten Treffen des Inter-Alliierten Ausschusses, 1.10.; Telg. 5507, Winant an Hull, 2.10. in FRUS 1942-I, 132f., 135f., 138(n), 139-42. Siehe Woodbridge 1950-I, 13. Pearson an N. A. Robertson 2.10., mit beiliegendem UNRRA-Entwurf, 13.8.; vgl. Telg. 2424, Hochkommissar in London an SSEA, 3.10. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I.

In London begann das Dominionministerium wegen Leith-Ross' Bericht über seine Gespräche in Washington und Ottawa mehr Verständnis für die Forderung nach einer Erweiterung des Politikausschusses aufzubringen. Das Kernargument für eine Unterstützung Kanadas war die Drohung W. C. Clarks im Zusammenhang mit den *Combined Boards*, Ottawas finanzielle Hilfe für Großbritannien einzuschränken (Kap. 3). Das britische Außenministerium blieb allerdings noch eine ganze Weile hart und erklärte Anfang Oktober, dass besonders der September-Kompromiss über die *Combined Boards* die Überzeugungskraft der kanadischen Argumente für eine Repräsentation im Politikausschuss abschwäche. Stattdessen schlug man die Einrichtung eines Nachschubunterausschusses des Politikausschusses vor, in dem Kanada vertreten sein könne. Ein Brief von Dominionminister Clement Attlee an die Hochkommissare nahm dann die neue Haltung der britischen Regierung vorweg: Der geplante Politikausschuss solle zwar so klein wie möglich gehalten, aber auf sieben Mitglieder erweitert werden, wobei Kanada als "major potential supplier of relief goods" neben zwei weiteren Alliierten repräsentiert sein sollte. Auf einem Treffen der Dominion-Hochkommissare mit Leith-Ross erklärte Bruce allerdings, dass die australische Regierung ihren zurückgenommenen Anspruch auf Repräsentation im Politikausschuss sicher wiederbeleben würde, wenn Kanada aufgenommen würde. Die Hochkommissare gaben zu bedenken, dass es angesichts der wahrscheinlichen Haltungen der lateinamerikanischen Republiken und europäischen Exilregierungen schwierig sein würde, den Politikausschuss auf sieben Mitglieder zu begrenzen. Leith-Ross schließlich informierte hochrangige Dominion-Beamte Anfang November 1942 über die UNRRA-Pläne und die kurz zuvor vom Kriegskabinett verabschiedete britische Position.¹⁷

Die britische Regierung teilte den Hochkommissaren Mitte November mit, dass sie den Vorschlag zur Erweiterung des Politikausschusses bald den USA übermitteln würde. Zudem würde man Washington raten, nach weiteren Großmachtberatungen die europäischen Alliierten zu konsultieren, die zunehmend auf die Errichtung einer Hilfsorganisation drängten. MacDonald bemerkte eine sofortige Verbesserung der Stimmung in Ottawa als Reaktion auf die neue britische Haltung: "[T]he atmosphere here is much better". Wenig später informierten Eden und Leith-Ross Maiskij über die jüngsten Vorschläge Großbritanniens, wobei der sowjetische Botschafter offensichtlich durchblicken ließ, dass seine Regierung sicher nichts dagegen einzuwenden habe, falls die USA ebenfalls zustimmten.¹⁸

¹⁷ CPR (42) 19, 29.9.1942, mit beiliegendem CPR (42) 16: "Draft Memorandum for Ministers on Proposals for a United Nations Relief and Rehabilitation Administration", 23.9.1942, 3; das FO-Memorandum CPR (42) 21, 6.10.1942; P. A. Clutterbuck an Leith-Ross, 8.10., mit beiliegenden Revisionsvorschlägen für CPR (42) 19; CPR (42) 24: "Report on Proposals for a United Nations Relief and Rehabilitation Administration", 12.10.1942 in PRO, DO 35/1014, WR 103/36. SSDA/Attlee an die Hochkommissare der anderen Dominien, 21.10.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2110, CH/405/8, I. Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 22.10.1942 in PRO, DO 121/12. Telg. 2608, Massey an SSEA, 24.10.1942 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. WP (42) 478: "United Nations Relief and Rehabilitation Administration", Eden, Attlee und Handelsminister Hugh Dalton an Kriegskabinett, 22.10.1942 in PRO, CAB 66/30. WM (42) 149th, 3.11. in PRO, CAB 65/28. Protokoll der "Post-War Economic Talks" (PET), 9. Sitzung, 4.11.1942 in PRO, DO 35/1014, WR 106/1/31. Wrongs Memorandum "Allied Relief Organisation", 5.11.1942 in NAC, MG 30 E 101, Vol. 4, File 23. Auszüge aus Dr. Roland Wilson (australischer Vertreter) an Curtin, 18.1.1943 in DAFP 6, 217-28, 227f. Zu britischen Überlegungen für eine Unterstützung Kanadas siehe Mackenzie 1981, 236ff.

¹⁸ Telg. 2790, Massey an SSEA, 11.11.1942; Massey an USSEA, 11.11., mit beiliegendem Memorandum an das britische Kriegskabinett "Reply to United States Government" in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. WP (42) 478: "United Nations Relief and Rehabilitation Administration", Eden, Attlee und Handelsminister Hugh Dalton an Kriegskabinett, 22.10. in PRO, CAB 66/30. Attlee an Bruce, Attlee an W. J. Jordan (neuseeländischer Hochkommissar), beide 5.11.; J. J. Garner an George Ignatieff (Mitarbeiter im *Canada House*), J. J. Garner an D. B. Sole (Mitarbeiter im südafrikanischen Hochkommissariat), 6.11., jeweils mit beiliegendem Memorandum an das Kriegskabinett "United Nations Relief and Rehabilitation Administration: Reply to the United States Government"; Telg. 2269, britischer Hochkommissar in Ottawa an

Mitte November forderten die Amerikaner offizielle Stellungnahmen zu ihrem zweiten UNRRA-Entwurf ein, was Ende des Monats zur Zustimmung der chinesischen Regierung führte, wohingegen die Sowjetunion ihr Einvernehmen nur verhalten signalisierte. Die britische Botschaft übermittelte dem *State Department* am 27. November eine vorläufige Stellungnahme, die am 21. Dezember offiziell bestätigt wurde. Der britische Vorschlag eines siebenköpfigen Politikausschusses schien die amerikanische Seite zum Überdenken ihrer Position anzuregen. Lord Halifax berichtete, dass Acheson sich für ein Treffen der Vereinten Nationen in Washington zur Diskussion des UNRRA-Entwurfs ausgesprochen habe.¹⁹

Am 21. November gab das Weiße Haus die Ernennung Herbert Lehmans (Gouverneur von New York; späterer UNRRA-Generaldirektor) zum *Director of Foreign Relief and Rehabilitation Operations* (eine Art amerikanisches Gegenstück zum Leith-Ross-Büro) bekannt. Auf Kings Besuch in Washington gut zwei Wochen später war dies entgegen anderweitiger Hoffnungen des *Department of External Affairs* der einzige Aspekt der geplanten Hilfsorganisation, den Roosevelt mit dem kanadischen Premierminister besprach.²⁰ In der Zwischenzeit berichtete Robertson dem Kriegsausschuss über die neuen britischen Vorschläge, denen Neuseeland, Südafrika und die Sowjetunion zugestimmt hatten. (Ein Brief Patrick Duffs hatte nach den Berichten von Leith-Ross vorschnell die sowjetische Zustimmung suggeriert). Massey wurde auf Beschluss des inneren Kabinetts angewiesen, das kanadische Einverständnis mit den britischen Vorschlägen zu übermitteln. Einen Tag vor Weihnachten allerdings telegraphierte der kanadische Hochkommissar, dass sich die Sowjetunion Mitte des Monats doch gegen eine Erweiterung des Politikausschusses und für die "Einstimmigkeitsregel" ausgesprochen habe. Diese Position war der des kanadischen Außenministeriums, das auf eine Mitgliedschaft im Politikausschuss zusammen mit einem europäischen Alliierten (Belgien) und einem lateinamerikanischen Staat (Brasilien) hoffte, diametral entgegengesetzt. Die sowjetische Haltung wurde am 24. Dezember bestätigt, als MacDonald Robertson eine Kopie von Maiskij's Memorandum überreichte.²¹ Weitere britische Berichte über die angeblich aufgeschlossenen USA, deren Unterstützung angesichts der sowjetischen Haltung

SSDA, 11.11. in PRO, DO 35/1014, WR 103/36. Memorandum von Leith-Ross über ein Gespräch mit Maiskij am 19. September, 20.9.; Dep. 367, Eden an Clark Kerr, Moskau, 17.11., mit beiliegender Kopie des informellen Memorandums an das *State Department*; Telg. RELIEF 41, FO an Halifax, Washington, 24.11. in PRO, DO 35/1014, WR 103/44.

¹⁹ Telg. 5695, Hull an Winant, 13.11.1942; Telg. 480, amerikanischer Chargé d'Affaires in Moskau, Loy W. Henderson, an Hull, 20.11.; Telg. 1386, amerikanischer Botschafter in Tschung King, Clarence Gauss, an Hull, 24.11.; Memorandum, britische Botschaft an *State Department*, [27.11.]; Telg. 6111, Hull an Winant, 3.12.; Telg. 394, Hull an Henderson, 5.12.; Telg. 538, Henderson an Hull, 15.12.; Halifax an Hull, 21.12. mit begleitendem Memorandum in FRUS 1942-I, 144, 146, 148-59. Vgl. Woodbridge 1950-I, 13. Telg. RELIEF 57, RELIEF 58, RELIEF 62, 5948, Halifax an FO, 11.11., 14.11., 8.12., 8.12.; Telg. RELIEF 46, FO an Halifax, 10.12.; RELIEF 66, RELIEF 67, britischer Gesandter/Noel Hall, Washington, an Leith-Ross, London, 15.12. in PRO, DO 35/1014, WR 103/36.

²⁰ Telg. 5952, Hull an Winant, 26.11.1942 in FRUS 1942-I, 149. Kings Tagebucheintrag, 6.12., 1060 in NAC, MG 26 J 13.

²¹ Telg. 2613, 2614, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 27.11.1942; Maiskij an Eden, 16.12., mit beiliegendem Memorandum; Telg. 2929, 2930, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 21.12. in PRO, DO 35/1014, WR 103/44. Stellvertretender britischer Hochkommissar in Ottawa, Patrick Duff, an N. A. Robertson, 28.11.; Telg. 2232, SSEA an Massey, 2.12.; SSDA/Attlee an Massey, 21.12., mit beiliegendem sowjetischen Memorandum, 16.12.; Telg. 3159, Massey an SSEA, 23.12.; M. MacDonald an N. A. Robertson, 24.12.; Memorandum, Wrong an N. A. Robertson, 24.12. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Protokoll der 209. CWC-Sitzung, 2.12., 8; Memorandum, Heeney an CWC (Dokument Nr. 340), 24.11. in NAC, RG 2, Vol. 5677. Die australische Regierung stimmte dem britischen Vorschlag nur widerwillig zu: "As to the expansion of the Policy Committee, it would seem that the Commonwealth have no other course but to agree with the addition of Canada, and two other representatives, in view of the commitments apparently already made to the United States and Canada". Siehe Bruce an Attlee, 15.12. in PRO, DO 35/1015, WR 103/36.

entscheidend war, stellten sich als ebenfalls unzutreffend heraus. Im Gegensatz zum *Foreign Office* erhielt das amerikanische Außenministerium das sowjetische Memorandum erst Ende Dezember, was sicher trotzdem ein wichtiger Faktor bei seiner Aufgabe der Unterstützung für einen erweiterten Politikausschuss war. Die endgültige Haltung Washingtons wurde Ottawa erst Mitte Januar aus britischen Telegrammen deutlich, die MacDonald Robertson zukommen ließ.²² Kanada sah sich nun mit einer ablehnenden Haltung Washingtons und Moskaus konfrontiert, hatte aber immerhin die Unterstützung des Mutterlandes.

4.1.2.: Die Washingtoner Verhandlungen der Großmächte

Nach Erhalt der Stellungnahmen zum zweiten UNRRA-Entwurf lud die amerikanische Regierung die drei Großmachtbotschafter Anfang Januar 1943 zu Gesprächen in Washington ein, was eine neunmonatige Phase intensiver Zusammenarbeit einläutete. Auf dem ersten Treffen am 11. Januar bestand Halifax instruktionsgemäß auf einer Erweiterung des Politikausschusses insbesondere durch Kanada, wegen seiner Bedeutung als "principal supplier". Persönlich war Halifax von der vehementen Opposition Litwinows beeindruckt, der erklärte, eine Erweiterung würde die Entscheidungsfindung beträchtlich erschweren, Rivalitäten unter den Exilregierungen hervorrufen und zudem einen nicht wünschenswerten Präzedenzfall für andere Felder der Allianzpolitik schaffen, in denen die vier Großmächte die alleinige Kontrolle behalten müssten. Als Kompromiss einigte man sich auf die Einrichtung eines "standing committee on supplies on which would be represented Canada and the other principal supplying countries". Litwinow war weiter bereit, Achesons Vorschlag des eingeschränkten Anwendungsbereichs eines "Vetos" seiner Regierung vorzulegen. Die Punkte, über die Einigkeit bestand, wie etwa über den Nachschubausschuss, wurden vom amerikanischen Außenministerium in Neuentwürfen der betreffenden Artikel des UNRRA-Abkommens an die Botschafter weitergeleitet.²³

Das amerikanisch-sowjetische Bestehen auf einer exklusiven Großmachtkontrolle der UNRRA-Planung stellte einen Wendepunkt dar. Von nun an waren die "Großen Drei" in der Diskussion über eine neue Weltordnung nicht mehr bereit, ihre Führungsrolle gegenüber den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen aufzugeben. Die UNRRA-Verhandlungen hatten für die "Großen Drei" aber auch eine tiefergehende Bedeutung. Acheson kommentierte die ersten Erfahrungen mit der Sturheit der

²² Auszug aus Telg. RELIEF 70, Halifax, Washington, an FO, 18.12.1942; Telg. 2964, SSDA an britischen Hochkommissar in London, 23.12.1942 in PRO, DO 35/1014, WR 103/44. Memorandum, sowjetische Botschaft an *State Department*, 29.12.1942; Achesons Memorandum über ein Gespräch mit Litwinow, 30.12.1942 in FRUS 1942-I, 159-162. Memorandum, N. A. Robertson an King, 30.12.1942 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 282, C-194026f. Dep. 45, Wrong an Gesandten in Washington, 14.1.1943; Memorandum, N. A. Robertson an King, 18.1.1943 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 4.1.1943 in PRO, DO 121/13. Vgl. Granatstein 1981, 138f.; Armstrong-Reid 1982, 82f. Halifax' Telegramm vom 18. Dezember hatte einen Alternativentwurf des amerikanischen Außenministeriums übermittelt, in dem ein siebenköpfiger Politikausschuss mit einem "principal supplier" vorgeschlagen wurde, womit Kanada gemeint gewesen war. Zu Moskaus Position hatte Leith-Ross Mitte Dezember notiert: "The Soviet objection ... is not expressed very strongly, and it may be that they will not press it". Siehe Leith-Ross an Nigel B. Ronald (Unterstaatssekretär im FO), 18.12.1942 in PRO, DO 35/1014, WR 103/44.

²³ Memorandum, Hull an Halifax, 8.1.1943; Achesons Memorandum über eine Diskussion mit Vertretern der Großmächte, 11.1. (Zitat); Memorandum, Hull an Halifax, 16.1., mit beiliegendem Memorandum über die Neuentwürfe; Memorandum des *State Department* an die sowjetische Botschaft, 16.1.; Memorandum des *State Department* an die chinesische Botschaft, 16.1. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. Bd. I: General. Washington 1965, 851, 853-61. Woodbridge 1950-I, 13, 15; Acheson 1969, 105-8.

sowjetischen Diplomatie wie folgt: "We were present, so to speak, at the creation of the pattern". Jebb beschrieb die britische UNRRA-Planung als Beginn der allgemeinen Nachkriegsplanung des *Foreign Office*: "It was ... chiefly by reason of concentration on 'relief' that the Department began to find its feet as a formulator of long-term policy. ... [W]e soon, and almost unconsciously as it were, came up against the whole problem of the post-war settlement".²⁴

Halifax schickte einen weiteren Kompromissvorschlag Achesons an das britische Außenministerium, demgemäß sich Großbritannien und Kanada einen Commonwealth-Sitz im Politikausschuss teilen sollten, was aber weder in London noch in Ottawa auf Gegenliebe stieß und sogleich wieder fallen gelassen wurde. London argumentierte, dass das Prinzip eines "geteilten Sitzes" politische Probleme mit den anderen Dominien hervorrufen würde und auch auf die USA und die lateinamerikanischen Staaten angewendet werden müsste. Die Amerikaner hatten wiederholt betont, dass eine Erweiterung des Politikausschusses politische Schwierigkeiten mit Brasilien hervorrufen würde. In Ottawa riet Robertson King mittlerweile, den Großmächten den eigenen Standpunkt aus Prinzipiengründen klar zu machen: "[W]e should enter an immediate warning against our acceptance of the Four Power pattern for post-war organization. This is the first occasion on which the question has come up in specific form. I would not restrict our objections to economic international organizations alone". Massey und Pearson wurden angewiesen, der britischen und amerikanischen Seite zu erklären, dass eine Großmachthegemonie in den Vereinten Nationen vermieden werden müsse, denn es seien nicht immer die Großmächte, die den größten Beitrag zu einer internationalen Organisation leisten würden oder das größte Interesse an deren Gelingen hätten. Vielmehr sollten internationale (Wirtschafts)Organisationen nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" strukturiert werden.²⁵

Halifax hielt an der britischen Position fest und argumentierte gegenüber Acheson, dass obwohl die politische Kontrolle der UNRRA bei den Großmächten liegen müsse, wichtige Nahrungsmittel- und Rohstoffproduzenten wie Kanada, die Niederlande oder Norwegen mitentscheiden und -vertreten sein sollten. Im wirtschaftlichen Bereich der Allianz gäbe es nicht dieselben Probleme wie im politisch-militärischen. Für einen Erfolg der UNRRA sei die Zusammenarbeit aller führenden Mitglieder der Vereinten Nationen wichtig. Deshalb solle der Politikausschuss aus einem Vertreter der europäischen Alliierten bestehen und aus zwei "principal suppliers, one of which should clearly be Canada". Pearson wiederholte diese Argumente gegenüber Acheson, der angesichts des sowjetischen Widerstands für den Verzicht auf Mitgliedschaft im Politikausschuss eine Aufnahme in den Nachschubausschuss anbot. Pearson bezweifelte, dass dies seiner Regierung genügen würde. Er erfuhr, dass Brasilien sich trotz Kooperationsbereitschaft sträubte, in einem erweiterten Politikausschuss ein "protégé" der USA zu werden. Pearsons Instruktionen Ende Januar schließlich legten einen wesentlichen Faktor für das kanadische Beharren auf Repräsentation im Politikausschuss offen. Die Regierung befürchtete vehemente öffentliche Kritik an einer untergeordneten weltpolitischen Rolle des Dominion nach dem

²⁴ Acheson 1969, 106; Jebb 1972, 110f.

²⁵ Telg. 147, 149, SDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 16.1.1943; Memorandum, N. A. Robertson an King, 18.1., mit beiliegendem, nicht abgezeichnetem Memorandum (N. A. Robertsons?), 18.1.; Telg. 104, 105, SSEA an Massey, 22.1.; Ferns. EX-244, EX-245, SSEA an Gesandten in Washington/Pearson, 22.1. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Vgl. Protokoll der 216. CWC-Sitzung, 21.1., 6f. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Zu den amerikanischen Problemen mit der brasilianischen Haltung vgl. Pearsons Tagebucheintrag, 25.1. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1.

Krieg, wenn beträchtliche Beiträge zu einer Hilfsorganisation zu leisten seien und Ottawa keine angemessene Mitsprache vorweisen könnte.²⁶

Im *State Department* verhärtete sich der Widerstand gegen einen erweiterten Politikausschuss, worauf Pearson vorschlug, eine formelle Protestnote zu verfassen. Robertson unterstützte diese Initiative gegenüber dem Premierminister mit dem Argument, die UNRRA stelle einen Testfall für die Nachkriegswelt dar: "[W]e might find ourselves sitting on the side-lines while other and still more important parts of the post-war settlement are being arranged". Der Kriegsausschuss billigte am 4. Februar ein informelles Memorandum, das die Festlegungen einer formellen Note vermeiden würde. Dieses Memorandum führte aus, dass die Hauptaktivität der Hilfsorganisation in die Nachkriegszeit fallen würde. Ottawa könne der eigenen Bevölkerung schlecht eine fortdauernde Rationierung und beträchtliche Nahrungsmittelbeiträge zu einer Hilfsorganisation zumuten, ohne angemessen vertreten zu sein. Überhaupt könnten internationale Organisationen nur funktionieren, wenn sie die Mitglieder der Vereinten Nationen adäquat repräsentierten. Eine Großmacht-dominierte UNRRA liefere demokratischen Prinzipien entgegen. Eine Erweiterung des Politikausschusses begründete Ottawa mit dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation": "[T]his principle can be given wide application, particularly in the case of international economic and technical organizations such as the Relief Administration". Pearson berichtete jedoch, dass Großbritannien aus Dringlichkeitsgründen einen Großmachtpolitikausschuss zu akzeptieren bereit schien. Am 10. Februar wies Sumner Welles entschuldigend auf die unnachgiebige sowjetische Haltung hin, die u. a. mit dem Problem der Repräsentation von Exilregierungen (Polen) im Politikausschuss zusammenhing.²⁷

Am 17. Februar besprachen die "four wise men" die Kommentare ihrer Regierungen zu den vorgeschlagenen Änderungen des UNRRA-Abkommens. Litwinow behauptete, ein Viermächteausschuss würde weniger politischen Unwillen unter den Vereinten Nationen erregen als ein um nur wenige Mitglieder erweiterter. Laut Halifax gab die sowjetische Seite allerdings immerhin stillschweigend ihre Forderung nach einmütigen Entscheidungen des Politikausschusses auf. Der britische Botschafter erklärte schließlich, dass London die UNRRA-Gründung trotz der Frage eines erweiterten Politikausschusses nicht weiter verzögern wollte. "[A]s a means of reassuring the Canadian Government" schlug Roy Veatch (*U.S. Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations*) für den "Politikausschuss" die neue Bezeichnung "Zentralausschuss" vor, um von dessen politischer Bedeutung zugunsten des übergeordneten Rates aller Mitglieder abzulenken.²⁸

²⁶ Halifax an Acheson, 24.1.1943; Achesons Memorandum über ein Gespräch mit Pearson, 26.1. in FRUS 1943-I, 862-5. Ferns. WA-383, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA, 27.1.; Ferns. EX-355, SSEA an Pearson, Washington, 30.1. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Vgl. Acheson 1969, 107; Pearson 1972-I, 251; Woodbridge 1950-I, 16. Pearsons Tagebucheinträge, 26.1., 2.2. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Vgl. Armstrong-Reid 1982, 85ff.

²⁷ Ferns. WA-455, WA-549, WA-627, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA, 1.2.1943, 5.2., 10.2.; Memorandum, N. A. Robertson an King, 3.2.; Ferns. EX-459, SSEA an Gesandten in Washington, 8.2. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Protokoll der 218. CWC-Sitzung, 4.2., 8f. in NAC, RG 2, Vol. 5687. Memorandum, kanadische Gesandtschaft an *State Department*, 9.2.; Welles' Memorandum über ein Gespräch mit Pearson, 10.2. in FRUS 1943-I, 866ff. Pearsons Tagebucheinträge, 5.2., 10.2. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Pearson 1972-I, 251; Armstrong-Reid 1982, 88f. Auf australischer Seite hatte Frank L. McDougall bereits im Herbst 1942 erklärt, eine Hilfsorganisation alleine genüge nicht, man müsse ein wirtschaftliches Nachkriegssystem der Vereinten Nationen errichten. Siehe McDougalls Memorandum "Progress in the War of Ideas", September 1942 in DAFF 6, 86-90, 89f.

²⁸ Achesons Memorandum über eine Diskussion der Großmachtbotschafter (Zitat); Veatchs Memorandum über ein Gespräch zwischen Acheson und dem britischen Gesandten N. Hall, beide 17.2.1943 in FRUS 1943-I, 869-78, 873-8. Acheson

Auf Anregung von Wrong und Robertson schlug die kanadische Regierung den Amerikanern am 18. Februar vor, dass in einem auf nur sechs Mitglieder erweiterten Politikausschuss Schweden oder die Schweiz als neutraler siebter, assoziierter Vertreter der Europäer sitzen sollte, was sowjetischen Ängsten vor einer möglichen Vertretung Polens vorbeugen würde. Um Moskaus Widerstand abzuschwächen, wurde der sowjetische Gesandte in Ottawa, Feodor Gusew, über die kanadische Position informiert. Gusew war aber über die UNRRA-Planung nicht im Bilde, weshalb Pearson instruiert wurde, Litwinow zu treffen, was ebenso erfolglos blieb.²⁹ Nach dem Scheitern dieser Kompromissvorschläge begann Ottawa, eine harte Linie zu vertreten. Auf einer Sitzung des Kriegsausschusses wies Ralston jedoch den ausdrücklichen Rat Robertsons und des *Department of External Affairs* zurück, dass Kanada sich mit anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen in vergleichbarer Lage wie den Niederlanden, Belgien oder Griechenland abstimmen sollte, um eine Mitgliedschaft im Politikausschuss durchzusetzen: "This would give the appearance of trying to form a bloc to oppose the proposals of the four great powers". Ottawa zog also einen diplomatischen Alleingang einem organisiert-koordinierten Protest vor. Pearson informierte die Großmachtvertreter, dass das Dominion sich angesichts der zu erwartenden öffentlichen Kritik nicht an der geplanten Organisation beteiligen könne, "unless Canada is afforded in some way a position in the direction of its work which is commensurate with the contribution to international relief which Canada will undoubtedly be expected to make".³⁰ Am 27. Februar einigten sich die Großmachtvertreter dann auf eine amerikanische Kompromisslösung: Kanada solle dem Nachschubausschuss, in dem auch Australien und Brasilien vertreten sein würden, vorstehen, was eine *de facto*-Mitgliedschaft im Politikausschuss, wenn Nachschubfragen besprochen würden, bedeute. Pearson war damit nicht zufrieden, hatte er doch der britischen Botschaft gegenüber auf einer Vollmitgliedschaft "ex officio" bestanden. Die Umbenennung des "Politik-" in "Zentralausschuss" durchschaute Pearson ebenfalls als politisches Befriedungsmanöver der Großmächte ohne wirkliche inhaltliche Verbesserungen.³¹

Am 3. März erörterte der Kriegsausschuss diese neueste Entwicklung und beharrte auf seinem Repräsentationsanspruch, wartete aber einen weiteren Entwurf des UNRRA-Abkommens ab, der bald an

1969, 105 ("four wise men"), 107f.; Woodbridge 1950-I, 16. Pearson war skeptisch hinsichtlich der Erfolgsaussichten der kanadischen Forderungen und unterstrich den steigenden Druck der drei Großmächte auf Großbritannien, den Vorschlag zur Erweiterung des Politikausschusses fallen zu lassen. Siehe Ferns. WA-750, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA/N. A. Robertson, 18.2.; Telg. [401?], SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 23.2. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Pearsons Tagebucheintrag, 17.2. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1.

²⁹ Memorandum, N. A. Robertson an King, 11.2.1943; Ferns. EX-547, SSEA/Wrong an Gesandten in Washington/Pearson, 15.2.; McCarthy an Litwinow, 16.2., mit beiliegender Kopie des kanadischen Memorandums, 9.2.; Pearson an N. Hall, 17.2., mit beiliegender Kopie des kanadischen Memorandums; Telg. 269, SSEA an Massey, 17.2. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Norman Robertson übergab Gusew ein Memorandum mit den kanadischen Vorschlägen. Siehe J. L. Black: *Canada in the Soviet Mirror. Ideology and Perception in Soviet Foreign Affairs, 1917 - 1991*. Ottawa 1998, 147f.

³⁰ Protokoll der 221. CWC-Sitzung, 24.2.1943, 4f.; Memorandum, *External Affairs* an CWC (Dokument Nr. 418), 23.2. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Ferns. EX-676, SSEA an Gesandten in Washington/Pearson, 26.2.; Pearson an Tao-Ming, 26.2.; Pearson an Litwinow, 26.2.; Pearson an N. Hall, 26.6. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Pearson an Acheson, 26.2. in FRUS 1943-I, 881. Pearsons Tagebucheintrag, 26.2. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Vgl. English 1989-I, 281. Massey beklagte gegenüber den britischen Vertretern, dass die kanadischen Ansprüche bisher nicht berücksichtigt worden seien. Siehe Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 1.3. in PRO, DO 121/13.

³¹ Memorandum N. A. Robertsons, 26.2.1943; Ferns. WA-931, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA/N. A. Robertson, 27.2.; Telg. 528, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 26.2.; Telg., Vertretung der britischen Luftwaffe in Washington an britischen Hochkommissar in Ottawa, 27.2. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-40, I.

die Alliierten geschickt werden sollte. Der Staatssekretär im Finanzministerium, W. C. Clark, hatte in einem wichtigen Brief die zunehmend kompromisslosere Haltung auf den Punkt gebracht und das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" mit dem amerikanischen Revolutionsslogan *No Taxation Without Representation* gerechtfertigt. Nach dem "Fiasko" in Verbindung mit dem CFB könne Ottawa es sich dieses Mal nicht leisten nachzugeben: "What is done in this case will set the pattern for postwar economic organization as well as for postwar political organization". Pearson, in dessen Instruktionen Clarks Überlegungen zitiert worden waren, erklärte Acheson, dass der Kriegsausschuss auf einer Vertretung im Politikausschuss bestehe. Acheson dagegen demonstrierte Pearson am Beispiel des Entwurfs für ein Weltgetreideabkommen, dass die Struktur internationaler Organisationen von Fall zu Fall verschieden sein würde. Die kanadische Regierung müsse dem Politikausschuss zu viel Bedeutung bei, denn die eigentlichen Entscheidungsinstanzen würden der Generaldirektor, der Nachschubausschuss und die regionalen Unterausschüsse sein. Schließlich seien die sowjetische und chinesische Regierung gegen eine Erweiterung des Politikausschusses. Pearson schlug vor, einen mit den wichtigsten Fragen vertrauten Beamten nach Ottawa zu schicken, um das UNRRA-Problem mit King zu besprechen, denn: "[T]he Prime Minister's knowledge of this subject was slight". Trotz der unnachgiebigen amerikanischen und sowjetischen Position hielt die kanadische Regierung an ihrer Weigerung fest, sich mit anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen zusammenzutun, um ihrem Repräsentationsanspruch mehr Durchschlagskraft zu verleihen: "We may reach a point at which we shall carry this issue to other United Nations but this has not yet been decided", wie Wrong an Massey schrieb.³²

Wie schon im Fall der *Combined Boards* unterstützte Australien den kanadischen Anspruch auf Repräsentation auch für die UNRRA. Der Gesandte in Washington, Sir Owen Dixon, weigerte sich in einem Gespräch mit Hull nach Evatts Instruktionen, den Ausschluss Australiens aus dem Politikausschuss hinzunehmen: "Our view in this respect is similar to that of Canada". Auf einem Folgetreffen mit Acheson gab sich der Australier allerdings zuversichtlicher, dass die Position seiner Regierung kein "unüberwindliches Hindernis" darstellen würde. Ottawa wurde umgehend von der Haltung Evatts unterrichtet, wobei aber Wrong King riet, Distanz gegenüber Australien zu wahren: "We do not want to encourage them ... to ask for identical treatment with us". Denn das Schwesterdominion habe seine ursprüngliche Opposition zu einem erweiterten Politikausschuss ja aufgegeben.³³

³² Protokolle der 222. und 223. CWC-Sitzung, 3.3.1943, 1f.; 5.3., 4; Memorandum, *External Affairs* an CWC (Dokument Nr. 421), 2.3. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Clark an N. A. Robertson, 3.3.; Ferns. EX-763, SSEA/Wrong an Gesandten in Washington/Pearson, 4.3.; Ferns. WA-1017, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA, 4.3.; Wrong an Massey, 6.3.; Dep. 239, SSEA/King an Gesandten in Washington, 9.3. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Achesons Memorandum über ein Gespräch mit Pearson, 4.3. in FRUS 1943-I, 881ff. Vgl. Pearson 1972-I, 252f.; Armstrong-Reid 1982, 96ff. Pearson beobachtete zur Ablehnung des Kompromissvorschlags: "Dean [Acheson] was very distressed and does not know what the next step should be". Siehe Pearsons Tagebucheintrag, 4.3. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1.

³³ Memorandum J. A. Gibsons an Wrong, 25.3.1943, mit beiliegendem Telg. PO1, Evatt an australischen Hochkommissar in Ottawa, 23.3.; Memorandum Wrongs an King, 27.3. (mit Marginalie Kings "I agree", 29.3.) in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Dixon, 25.3.; Achesons Memorandum über ein Gespräch mit Dixon, 27.3. in FRUS 1943-I, 889, 897f. Evatts Ablehnung eines exklusiven Politikausschusses repräsentierte nicht die offizielle Politik, die seit Dezember 1942 den Großmachtvorstellungen grundsätzlich zustimmte und nur eine übermäßige dominierende Position der "Großen Vier" zurückwies. Im Herbst akzeptierte selbst Evatt den UNRRA-Entwurf ohne weitere Vorbehalte. Siehe J. Curtin an Joseph B. Chifley (australischer Finanzminister), 1.6.; Telg. 781, australisches Außenministerium an O. Dixon, Washington, 5.7.; Evatt an Curtin, 11.10.; Telg. 1278/81, Evatt an Dixon, 21.10. in DAFP 6, 388ff.; 446-9, 447; 543f.; 556f.

Kurz nach seiner Ankunft in Washington für Edens Gespräche über die Vereinten Nationen deutete Gladwyn Jebb gegenüber Pearson am 13. März an, dass Großbritannien aus Sorge über eine weitere Verzögerung der UNRRA-Gründung u. U. bereit sein würde, auf seinen Sitz im Politikausschuss zugunsten des Dominion als Vertreter des Commonwealth zu verzichten, was der Kanadier sogleich zurückwies. Dies modifizierte Achesons Januarvorschlag über einen zwischen Kanada und Großbritannien geteilten Sitz, war aber ebensowenig akzeptabel, da Kanada im Politikausschuss nur als Sprachrohr des Mutterlands angesehen und nicht ernst genommen würde. Massey bestätigte zwar, dass Großbritannien voll hinter den Ansprüchen des Dominion stehe, aber derartige Anzeichen einer verzerrten Wahrnehmung des eigenen internationalen Status bereitete den kanadischen Diplomaten ernste Sorgen. Pearson drängte am 25. März darauf, der sowjetischen Seite selbst klar zu machen, dass Kanada im Politik- bzw. Nachschubausschuss seine eigenen Interessen, nicht die Großbritanniens oder des Commonwealth, vertreten würde. Robertson blockte diese Idee allerdings ab, da er sich nicht entscheiden konnte, wie der neue Gesandte in der Sowjetunion, Dana Wilgress, instruiert werden solle.³⁴

Am 25. März stellte das *State Department* den dritten offiziellen Entwurf des UNRRA-Abkommens fertig. Die wesentlichen Neuerungen waren die Umbenennung des "Politik-" in "Zentralausschuss" und die ausdrückliche Erwähnung der Ad-Hoc-Mitgliedschaft des Vorsitzenden des Nachschubausschusses, was den Kanadiern angeboten worden war.³⁵ Kurz vor ihrem Besuch in Ottawa wurden Eden und Jebb von Acheson über die kanadische Position informiert. Acheson betonte, dass der Vorsitz im Nachschubausschuss *de facto* einer Teilnahme an den meisten Sitzungen des Zentralausschusses gleichkäme. Auf Jebbs Anregung hin erklärte sich Acheson bereit schriftlich zu bestätigen, dass die Repräsentationsstruktur der UNRRA nicht als Präzedenzfall für andere internationale Organisationen herangezogen würde. Eine vom "Prinzip der funktionalen Repräsentation" bestimmte Struktur der UNRRA lehnte Acheson ausdrücklich ab.³⁶ Aus Washington warnte Pearson, dass die

³⁴ Pearson an N. A. Robertson, 15.3.1943 in NAC, RG 25, Vol. 2169, DEA/53-SW-40. Pearsons Tagebucheintrag, 14.3. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Memorandum, N. A. Robertson an King, 17.3.; Telg. 9, Gesandter in Kuibischew/Wilgress an SSEA, 29.3. in NAC, RG 2, Vol. 44, PCO/W-22-1. Auszug aus Massey an N. A. Robertson, 17.3. (vgl. Massey 1963, 425f.); Ferns. WA-1411, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA/Wrong, 25.3.; Memorandum, N. A. Robertson an Wrong, 26.3. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Vgl. Holmes 1979-I, 234; English 1989-I, 282. Wilgress beteuerte nur wenig später gegenüber einem Vertreter des sowjetischen Außenministeriums, Kanada werde hinsichtlich der UNRRA einen unabhängigen außenpolitischen Kurs verfolgen. Siehe Telg. 31, Gesandter in Kuibischew/Wilgress an SSEA, 17.4. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-306877. Vgl. J. L. Black: *"Canada and the Soviet Union in 1945: The View From Moscow"* in G. Donaghy (Hg): *Uncertain Horizons - Canadians and Their World in 1945*. Ottawa 1997, 285-302, 292f.; Black 1998, 147f. Die Idee eines Commonwealth-Sitzes in einem Rat der Vereinten Nationen wurde auch in der Öffentlichkeit debattiert. Siehe etwa R. T. Elson: *"Canada May Speak for Britain"* in VANCOUVER PROVINCE, 19.3., 1. Vgl. A. E. Sauer: *The Respectable Course: Canada's Department of External Affairs, the Great Powers, and the 'German Problem', 1943 - 1947*. Diss. University of Waterloo 1994, 41n75.

³⁵ Memorandum Achesons über eine Diskussion der Großmachtvertreter, 24.3.1943; *Draft Agreement for the Establishment of United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, 25.3. in FRUS 1943-I, 884-8, 890-5. Telg. RELIEF 39, Halifax an FO, 25.3.; Ferns. WA-1617, WA-1621, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA/N. A. Robertson, beide 5.4. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I.

³⁶ Achesons Memorandum über ein Gespräch mit Jebb und Eden, 26.3.1943 in FRUS 1943-I, 895ff. Weder Eden noch Jebb verloren über dieses Treffen oder den Ottawa-Besuch in ihren Memoiren viele Worte. Vgl. Earl of Avon 1965, 381; Jebb 1972, 125-8. Kurz vor Edens Besuch warnte Hopkins Roosevelt und Welles, dass die britische Seite eine kanadische (und australische) Mitgliedschaft in Zentralausschüssen der geplanten Organisationen der Vereinten Nationen (UNRRA, FAO) durchsetzen wolle, was die Gefahr einer ständigen Überstimmung der USA heraufbeschwören würde. Welles und Roosevelt pflichteten Hopkins bei, dass man solche Zugeständnissen auf keinen Fall machen könne. Auszüge aus einer Aufzeichnung von Hopkins, [Mitte März 1943] in Sherwood ²1950, 707f.

Differenzen zwischen den Großmächten praktisch beigelegt worden seien. Außer der wiederbelebten Forderung Australiens schien einem Zirkulieren des UNRRA-Entwurfabkommens unter den Vereinten Nationen nur die kanadische Position entgegenzustehen.³⁷

In der Zwischenzeit wurde der Frage der kanadischen Vertretung in der UNRRA auch in der Öffentlichkeit zunehmend Aufmerksamkeit zuteil. King gab Mitte März auf eine Frage Gordon Graydons (konservativer Fraktionsführer 1943 - 1945) bekannt, dass Eden nach Ottawa kommen würde. Die kanadische Öffentlichkeit war sehr interessiert an diesem Besuch - "a portent of great significance to our times", wie die VANCOUVER SUN in einer WIB-Pressanalyse zitiert wurde. Robert T. Elson wies auf die Bedeutung der Klärung der UNRRA-Repräsentation für die Planung einer Nachkriegsordnung hin: "Apparently no provision has yet been made for representation of Canada, one of the prime food sources. Britain sympathizes, but no one wants to start a United Nations controversy". Ohne die UNRRA-Frage zu erwähnen beklagte der GLOBE AND MAIL am 15. März 1943, Eden sei sicher "in a state of considerable mystification about the role Canada is going to play in the postwar world". Hansell bemängelte im Unterhaus, dass Kanada nicht bei den Washingtoner Gesprächen über die Vereinten Nationen vertreten sei.³⁸ Zur gleichen Zeit zitierte die WINNIPEG FREE PRESS einen Artikel des Kanadakorrespondenten der NEW YORK TIMES, P. J. Philip, der am Beispiel der Rolle des Dominion bei der UNRRA-Planung die Konzentration der politisch-militärischen Kontrolle der Vereinten Nationen in den Händen der Großmächte aufgezeigt hatte. Obwohl Philip der Ansicht gewesen war, dass das *State Department* Kanadas Position grundsätzlich ausreichend berücksichtigte, war die FREE PRESS für das Beispiel der Hilfsorganisation gegenteiliger Meinung. Ottawa solle die eigenen Interessen in den Vereinten Nationen deshalb konsequent nach einer Maxime vertreten, die stark an das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" erinnerte:

"One such principle is that Canada's relationship to the war, ... as a country that has made and is making sacrifices second only to those made by Great Britain, is one that gives this country the right to be regarded as a principal in all matters affecting its interests or involving the disposition of Canadian lives or material; and imposes upon the government the duty of offering instant and unyielding opposition to any suggestion ... that it has not these rights, or having them should not exercise them".³⁹

Auch Whitehall schenkte dem Grundsatz der "funktionalen Repräsentation" Beachtung. MacDonald hatte gewarnt, dass Großbritannien im Gegensatz zu den USA und der Sowjetunion seinen Weltmachtstatus nach dem Krieg auf sich alleine gestellt nicht erhalten werden könne. "Einfluss und

³⁷ Ferns. WA-1476, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA/Wrong, 29.3.1943 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, I. Laut Pearson war die Annahme des Kompromisses des Vorsitzes im Nachschubausschuss deshalb so attraktiv, weil die Sowjetunion diesen als politischen Kern der UNRRA ansah. Pearson sprach kurz vor Edens Ankunft in Ottawa mehrere Male persönlich mit King und machte sich für die Annahme des Kompromisses stark. Siehe Pearsons Tagebuchsammeleinträge, 22.3. - 27.3., 26.3. - 1.4. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1.

³⁸ "Mr. Eden's Visit" in GLOBE AND MAIL, 15.3.1943, 6; vgl. "Mr. Eden in Washington" in WINNIPEG FREE PRESS, 15.3., 11; R. T. Elson: "Eden Clears U.N. Relations" in FINANCIAL POST 37, 20.3.1943b, 1f.; W. Woodside: "Mr. Eden's Visit and a New League of Nations" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 29 (1942/43), 27.3.1943, 12f.; WIB Press Survey: March 15 - 22, 1943, 5. Frage Gordon Graydons und Antwort Kings, 15.3.; Erklärung Hansells, 25.3.; Frage Graydons und Antwort Ralstons, 26.3. in Canada. House of Commons Debates. 1943. Bd. II. Ottawa 1943, 1233, 1571f., 1590f.

³⁹ P. J. Philip: "Allied Relations Disturb Canada, Organization of United Nations is Held Necessary to Allay Suspicion of Expulsion" in NEW YORK TIMES, 21.3.1943, 6; "A Difficult Situation" in WINNIPEG FREE PRESS, 26.3., 11. Vgl. "Canada: What is Her Future to Be?" in Round Table 33, Nr. 131 (1942/43), 273-80, 277ff.

Prestige" als Weltmacht könnten nur gesichert werden, wenn Großbritannien entweder eine Führungsrolle für die kleineren europäischen Demokratien gegenüber den beiden anderen "Supermächten"⁴⁰ übernehmen oder - wegen der historischen Verbindung noch wichtiger - mit den Dominien in einer auf Gleichheit beruhenden Partnerschaft im Commonwealth zusammenarbeiten würde. Die Beziehungen zu den Dominien allerdings seien nach deren uneingeschränkter Unterstützung in den ersten Kriegsjahren getrübt worden. Auf australischer Seite war das Vertrauen in Großbritannien durch dessen militärische Schwäche im Fernen Osten erschüttert worden. Ottawa schreibe die Misserfolge in der Auseinandersetzung um die *Combined Boards* besonders einer fehlenden Unterstützung des Mutterlands zu, und für die UNRRA könne sich eine ähnliche Schuldzuweisung anbahnen. Aus u. a. diesem Grund sollte die kanadische Befürwortung von "funktionaler Repräsentation" in internationalen Organisationen stärker als bisher in der britischen Außenpolitik unterstützt werden, um das Wohlwollen des wichtigsten Dominion zurückzugewinnen. Angeregt von kanadischer Seite (Wrong) war das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" von Eden am 16. Februar 1943 während der Vorbereitung seines Nordamerikabesuchs vor Beamten des *Foreign Office* als Leitlinie für die Mitgliederstruktur eines künftigen Weltsicherheits- und Weltwirtschaftsrats angepriesen worden, um einer übermäßigen Betonung regionalistischer Konzeptionen vorzubauen. In einem Sicherheitsrat würde die Vertretung aufgrund militärischer Kapazitäten weitgehend auf die Großmächte beschränkt werden, wohingegen in einem Weltwirtschaftsrat mehr "Kleinstmächte" repräsentiert sein würden. Nach Achesons Zurückweisung des "funktionalen Prinzips" als Repräsentationsmaxime für die UNRRA kurz vor Edens Ottawa-Besuch (s. o.) gab London dann allerdings seine Unterstützung für Wongs Prinzip auf und entschied sich für die angestammte Großmachthaltung.⁴¹

Eden versuchte am 31. März im Kriegsausschuss, Ottawa den ersatzweisen Vorsitz im Nachschubausschuss schmackhaft zu machen. Kanada würde garantiert werden, dass eine Annahme dieses Kompromisses keinen Präzedenzfall für andere internationale Organisationen darstellen würde. Eden vertrat die Meinung, dass die Großmächte die zentrale Rolle in den Vereinten Nationen spielen müssten, wogegen King und St. Laurent die bekannten kanadischen Einwände anführten. Heeney und Robertson trafen Eden am Abend vor dessen Abreise, wobei letzterer betonte, dass ein Zurückweisen des UNRRA-Entwurfs im Hinblick auf Evatts anstehenden Besuch in Washington gefährlich sei, denn die Australier würden die kanadische Position zur Rechtfertigung ihrer eigenen Ansprüche heranziehen.⁴²

⁴⁰ Der Begriff "Supermacht" für die drei Großmächte mit weltweiten Interessen ("great power plus great mobility of power"), deren Zusammenarbeit für die Nachkriegsordnung unentbehrlich sei, wurde von dem Amerikaner William Fox, einem Anhänger der "realistischen Schule", geprägt. Siehe W. T. R. Fox: *The Super-Powers. The United States, Britain and the Soviet Union - Their Responsibility For Peace*. New York 1944, 20f., Kap. X; W. T. R. Fox: "The Super-Powers Then and Now" in *II* 35-3 (1979/80), 417-36; Divine 1967, 177f.

⁴¹ WP (43) 115: "British Commonwealth of Nations", Attlee an Kriegskabinet, 22.3.1943, mit MacDonalds beiliegendem Memorandum "Some Thoughts on the Post-War Position of the British Commonwealth of Nations", 23.2. in PRO, CAB 66/35. Zirkulardep., Eden an diplomatische Vertreter Großbritanniens im Ausland, 6.4., mit MacDonalds beiliegendem Memorandum, 22.3. in PRO, DO 35/1838, WR 208/8. Vgl. Adams 1981, 125; Stacey 1981-II, 327f., 365. Zur Befürwortung von "funktionaler Repräsentation" als Befriedungsstrategie gegenüber den Dominien vgl. WP (43) 244: "The Relations of the British Commonwealth to the Post-War International Political Organisation", Attlee an Kriegskabinet, 15.6. in PRO, CAB 66/37. Zu Edens Vorbereitung seines Nordamerikabesuchs siehe Woodward 1976-V, 24f. Zu den offensichtlich von Wrong inspirierten britischen Überlegungen über das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" im *Foreign Office* vgl. Hughes 1973, 121; Mackenzie 1998b, 194n96.

⁴² Protokoll der 228. CWC-Sitzung, 31.3.1943, 3f. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Memorandum, N. A. Robertson an King, 2.4. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, II. Vgl. Granatstein 1981, 143.

Pearson hielt in einer privaten Aufzeichnung fest, dass der kanadische Premierminister im Kriegsausschuss einlenkend erklärt hatte, man habe die Haltung gegenüber der UNRRA noch nicht ausreichend diskutiert: "[King] had apparently forgotten the previous discussion in the War Committee". Kings Tagebucheinträge Ende März, Anfang April sowie die Tatsache, dass Pearson und Wrong ihn persönlich ausführlich über die UNRRA-Frage informiert hatten, belegen jedoch, dass sich der Premierminister vollauf bewusst war, worum es dabei ging. Seine Bemerkung im Kriegsausschuss ist dahingehend zu interpretieren, dass sich der kanadische Premierminister die Möglichkeit offenhielt, bei einer Annahme des Kompromisses das Gesicht zu wahren. In Pearsons Augen allerdings war dies ein Rückzug von der prinzipienbestimmten kanadischen Position.⁴³

Edens Ottawa-Besuch hatte das Augenmerk der Öffentlichkeit auf die kanadische Rolle in den Vereinten Nationen gelenkt, wie Richardson in der WINNIPEG FREE PRESS und ein Kommentar in LE SOLEIL vermerkten. Das OTTAWA JOURNAL begrüßte den Besuch als Gelegenheit zu einem Meinungsaustausch unter den Vereinten Nationen. Es wurde erwartet, dass die Regierung dem britischen Außenminister zu verstehen geben würde, dass sich das Dominion an der Gestaltung der Nachkriegsordnung aktiv beteiligen wolle. Für den GLOBE AND MAIL könnte Kanada in der UNRRA einen effektiveren Beitrag über das Commonwealth leisten als über eine eigenständige Vertretung. In der VANCOUVER PROVINCE wurde ähnlich argumentiert, dass Kanada sich entscheiden müsse, ob es sich ohne angemessene Vertretung zu den "Kleinmächten" gesellen, oder ob es nicht besser über das Commonwealth in der UNRRA repräsentieren sein solle.⁴⁴

Auf der entscheidenden Sitzung am 7. April akzeptierte der Kriegsausschuss trotz starken Widerstands von Ilsley den von Eden angepriesenen Kompromiss, worüber die kanadischen Vertreter in Washington, London und Kuibischew sofort informiert wurden. Das Außenministerium hatte mehr "Pro-" als "Contra"-Argumente gefunden und darauf abgehoben, dass der Vorsitz im Nachschub- und die Teilmitgliedschaft im Zentralkomitee der Logik des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" entsprächen, dass dies der Öffentlichkeit die eigene Sonderstellung unter den Vereinten Nationen in ausreichendem Maße demonstrieren und außerdem nicht als Präzedenzfall für andere Organisationen herangezogen würde. Edens Argumente und die Einsicht, dass Kanada keinen Kompromiss der Großmächte ablehnen könne, überzeugten King: "This was one of the cases where, as Prime Minister, I would have had to decide regardless of what the others [die anderen Minister, d. V.] might have said in

⁴³ Pearsons "Report of Mr. Anthony Eden to the War Committee of the Canadian Cabinet, March 31st, 1943" in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Vgl. Pearson 1972-I, 254. Kings Tagebucheinträge, 30.3., 232-5; 31.3., 237ff.; 1.4., 244-7; 2.4., 250 in NAC, MG 26 J 13. Memorandum, Wrong an King, 20.3., mit beiliegendem Memorandum Wrongs, 19.3. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 338, C-232943-7. Vgl. Holmes 1979-I, 35f.; Granatstein 1982, 130f. King war sehr angetan von Edens Besuch, wie er am 30. März festhielt: "I felt a real delight at meeting him [Eden] again. He was equally responsive". Ein ähnlich positiver Kommentar zu Edens Auftreten und Empfang in Ottawa war B. T. Richardson: "Questions Skilfully Answered by Eden" in WINNIPEG FREE PRESS, 31.3., 1, 6. Sauer kam zu dem falschen Urteil, dass King sich nicht darüber im Klaren gewesen sei, worum es bei der UNRRA-Frage ging (Sauer 1994, 31n41).

⁴⁴ "Some Good News from Washington" in GLOBE AND MAIL, 1.4.1943, 6; "Visite de convenances" in LE SOLEIL, 31.3., 4; "Mr. Eden's Visit" in OTTAWA JOURNAL, 31.3., 8; "Canada and the United Nations" in VANCOUVER PROVINCE, 1.4., 4; B. T. Richardson: "Eden Visit Focuses Spotlight on Canada" und C. A. Bloom: "Eden's Washington Conference Seen as a Diplomatic Miracle" in WINNIPEG FREE PRESS, 29.3., 1f.

discussion. I feel the right decision has been made".⁴⁵ Pearson teilte Acheson mit, dass seine Regierung ihren Widerspruch gegen den Ausschluss vom Zentralausschuss aufgab:

"Canada's acceptance of these arrangements ... does not indicate any withdrawal from the position the Canadian Government has taken that the four-Power pattern is not in principle an acceptable form of international organization [and] that representation on international bodies should whenever possible be determined on a functional basis".

Acheson erklärte, dass die Großmachtbotschafter das informelle Versprechen des Vorsitzes im Nachschubausschuss im Protokoll ihres nächsten Treffens festhalten würden, was am 4. Mai geschah. Nach der Übermittlung des UNRRA-Entwurfabkommens an die Vereinten Nationen und befreundete Staaten würde die kanadische Regierung ihre offizielle Stellungnahme abgeben, ohne diese Vorabsprache zu erwähnen, um die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen nicht vor den Kopf zu stoßen. In einem informellen Briefwechsel mit Pearson bestätigte Acheson stellvertretend für die Großmächte, dass der exklusive Zentralausschuss nicht zum Präzedenzfall für andere internationale Organisationen erklärt würde. Mit Ausnahme von Clark und Massey, der in der Annahme des Kompromisses ein schlechtes Omen für die Gründung einer Nachkriegsweltorganisation sah, war Ottawa mit dem Erreichten weitgehend zufrieden.⁴⁶

In der Tagespresse dagegen wuchs die Unzufriedenheit mit dem Ausschluss Kanadas. In *Backstage at Ottawa* wurde Mitte April darauf hingewiesen, dass die UNRRA-Planung bisher eine rein anglo-amerikanische Angelegenheit gewesen war und erst anlässlich Edens Washington-Besuch Einzelheiten darüber an die Öffentlichkeit gedrungen seien. Es sei zwar einerseits nicht realistisch, alle Mitglieder der Vereinten Nationen an den Planungsgesprächen zu beteiligen. Andererseits sei es aber politisch äußerst gefährlich, die anderen Alliierten vor vollendete Tatsachen zu stellen. Zwei Wochen später wertete MACLEAN'S Edens Besuch in Ottawa als vollen Erfolg, besonders weil der britische Außenminister den Standpunkten der kleineren Mächte ein beträchtliches Maß an Sympathie entgegengebracht und das Prinzip der "kollektiven Sicherheit" verteidigt hatte. Am 1. Juni schließlich fasste *Backstage at Ottawa* die UNRRA-Verhandlungen zusammen: Die Regierung habe auf einer Repräsentation "at the top" bestanden, sei aber auf hartnäckigen Widerstand der Großmächte, besonders der Sowjetunion, gestoßen. Die Hauptargumente seien gewesen, dass das Dominion nach den USA der wohl wichtigste UNRRA-Lieferant für Material und Nahrungsmittel sein und ein Ausschluss der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen die Allianz moralisch wie politisch schwächen würde. Ottawa wollte dabei nicht bei der gesamten Nachkriegsplanung mitsprechen, sondern nach "funktionalistischem" Denken nur in besonderen Feldern wie Handel oder Wiederaufbauhilfe. *Backstage at Ottawa* kam

⁴⁵ Protokoll der 229. CWC-Sitzung, 7.4.1943, 8f.; Memorandum, *External Affairs* an CWC (Dokument Nr. 470), 6.4. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Kings Tagebucheintrag, 7.4., 258f. (Zitat) in NAC, MG 26 J 13. Ferns. EX-1248, SSEA an Gesandten in Washington, 7.4.; Telg. 550, 554, SSEA an Massey, 7.4.; Telg. 6, SSEA an Wilgress, Kuibischew, 8.4. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, II. Zu Kings Entscheidung vgl. Granatstein 1975, 305f.; Armstrong-Reid 1982, 105f. Massey informierte London am nächsten Tag über das kanadische Einlenken. Siehe Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 8.4. in PRO, DO 121/13. Dexter wurde über die wahrscheinliche Annahme des Kompromisses unterrichtet. Siehe Dexters Memorandum, 5.4. in QUA, Dexter Papiere, Vol. 3, File 24.

⁴⁶ Pearson an Acheson, 8.4.1943; Achesons Memorandum über ein Gespräch mit Pearson und N. Hall, 8.4.; Pearson an Acheson, 13.4.; Memorandum Achesons über eine Diskussion der Großmachtbotschafter, 4.5.; Acheson an Pearson, 12.6.; Pearson an Acheson, 1.7. in FRUS 1943-I, 898-907, 911f., 922. Ferns. WA-1684, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA, 9.4.; Clark an N. Robertson, 9.4., 15.4.; Massey an N. Robertson, 10.4. (vgl. Massey 1963, 426f.) in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, II. Pearsons Tagebucheintrag, 8.4. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1.

insgesamt zu einem negativen Urteil: "Cynics already see in the prospect one more proof that, internationally speaking, Canada is still all too willing to be 'pushed around'".⁴⁷

Das amerikanische Außenministerium schickte seinen diplomatischen Vertretern bei den Vereinten Nationen und befreundeten lateinamerikanischen Staaten den UNRRA-Entwurf vom 25. März. Die Botschafter der "Großen Vier" einigten sich Anfang Mai darauf, dass auch befreundete "assoziierte Nationen" (Ägypten, Chile, Ecuador, Island, Iran, Kolumbien, Libyen, Paraguay, Uruguay, Venezuela) das UNRRA-Abkommen unterzeichnen sollten. Am 21. Mai wurden die letzten Änderungen aus der Großmachtdiskussion an amerikanische Vertreter telegraphiert, was am 9. Juni durch ein Begleitschreiben an alle ausgewählten Unterzeichner ergänzt wurde. Wenig später wurde der Entwurf des UNRRA-Abkommens veröffentlicht und der kanadischen Regierung offiziell überreicht.⁴⁸

Die kanadische Tagespresse berichtete über den UNRRA-Entwurf und erwähnte sogar die informelle Absprache über den kanadischen Vorsitz im Nachschubausschuss, erstaunlicherweise ohne diese Nachrichten zu kommentieren. Im Unterhaus fragte Graydon sofort nach, ob der Regierung das UNRRA-Entwurfabkommen vorgelegt worden sei und ob Gerüchte aus Washington zuträfen, nach denen Kanada den Vorsitz im Nachschubausschuss bekommen würde. King bejahte die erste Frage und wich der zweiten aus, deutete aber an, dass er dem Unterhaus den UNRRA-Entwurf bald vorlegen würde, was eine Woche später geschah. Dabei erklärte King, dass Kanada bereit sei, seinen Teil zum Gelingen einer Hilfsorganisation der Vereinten Nationen beizutragen, ohne Graydons Frage nach dem Vorsitz im Nachschubausschuss zu beantworten.⁴⁹

Eine der grundlegendsten Kritiken des UNRRA-Entwurfabkommens kam am 28. Juni von den Niederlanden, die beklagten, dass die "kleineren Mächte" nicht im Zentralschuss repräsentiert seien. Die Niederlande hätten im Gegensatz zu den Dominien (mit Großbritannien) oder etwa den Philippinen (mit den USA) keine Klientelstaatenbeziehungen, die eine Interessenvertretung im Zentralschuss gewährleisten würden. Ferner liefe die exklusive Zusammensetzung des Zentralschusses demokratischen Prinzipien zuwider und gebe einen bedenklichen Präzedenzfall für die Einrichtung neuer internationaler Organisationen ab, was mit der zitierten kanadischen Position übereinstimmte. Als Kompromiss schlug die niederländische Regierung wie zur etwa gleichen Zeit Norwegen vor, zwei oder drei zusätzliche Sitze im Zentralschuss einzurichten, die mit zeitlich begrenzten Mandaten von verschiedenen "kleineren Mächten" innegehalten werden könnten. Am Nachschubausschuss schließlich bemängelten die Niederländer ähnlich wie die Polen, dass dort nur "principal suppliers", nicht aber die

⁴⁷ "Backstage in Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 8, 15.4.1943, 14f., 49; "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 9, 1.5., 14f., 57; "Backstage in Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 11, 1.6., 13f., 43.

⁴⁸ Siehe Zirkulartelg., Hull an amerikanische Vertreter bei den Vereinten und "assoziierten" Nationen, 9.6.1943 und die Hinweise der Herausgeber in FRUS 1943-I, 909f. und 901, 907. Vgl. Woodbridge 1950-I, 13. Presseerklärung 244 des *State Department* "Draft Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration", 11.6. in DSB 8, Nr. 207 (1943), 523-7. Dep. 907, amerikanischer Chargé d'Affaires ad interim Lewis Clark an SSEA, 10.6., mit beiliegendem Entwurf des UNRRA-Abkommens in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, II.

⁴⁹ "Post-War Role for Canada Big - Dominion May Head Supplies Organization for Axis Victims" in MONTREAL GAZETTE, 11.6.1943, I, 11; J. F. Sanderson: "Nations in Agreement on Restoring Economy. Lehman Likely to be Named Director-General of World Body" in GLOBE AND MAIL, 11.6., 1f.; "United Nations Group Relief Agency Formed" in OTTAWA CITIZEN, 11.6., 17; J. F. Sanderson: "Permanent Agency Approved: Canada is Starred in Rehabilitation" in VANCOUVER PROVINCE, 11.6., 6. Frage Graydons und Antwort Kings im Unterhaus, 11.6.; Erklärung Kings, 18.6. in Canada. House of Commons Debates. 1943. Bd. IV. Ottawa 1943, 3538f., 3772f.

Empfänger der Hilfe der Vereinten Nationen, repräsentiert sein sollten, was der vorbildlichen Zusammenarbeit dieser beiden Staatengruppen seit der Hot Springs-Konferenz vom Mai 1943 widersprach. Diese Position stand Kanadas beitragsorientiertem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" diametral entgegen. Botschafter Winant berichtete am 5. Juli nach Washington, dass sich die norwegische und die belgische Regierung aufgrund ihrer zu erwartenden Beiträge zur Nachkriegshilfe ebenfalls darüber beschwerten, nicht im Zentralausschuss repräsentiert zu sein. Winant beobachtete dabei das Entstehen eines "small power complex":

"All these countries [Belgium, Czechoslovakia, the Netherlands, Norway, Poland, and Yugoslavia] would like to see the French take a lead in protesting against the absence of any continental power on the Central Committee with a demand for an increase of its membership, to the extent of one or possibly two additions to its membership".

Die Vertreter Polens, Griechenlands, der Tschechoslowakei und Jugoslawiens dagegen waren trotz gewisser Vorbehalte bereit, die UNRRA-Struktur zu akzeptieren.⁵⁰ Die kanadische Regierung wurde über die Kommentare der Niederlande und der europäischen Alliierten informiert. In der amerikanischen und kanadischen Presse erschienen erstaunlich korrekte Darstellungen der Verhandlungen über das UNRRA-Abkommen, was Pearson am 12. Juli zu der nüchternen Bemerkung veranlasste: "[T]hese stories (which obviously must have been secured from the State Department) tell practically the whole story in so far as our earlier negotiations with the State Department ... are concerned".⁵¹

Am 5. Juli gab Ottawa in offiziellen Änderungsvorschlägen zu dem UNRRA-Entwurf seine grundsätzliche Zustimmung und bestand darauf, dass der Vorsitzende des Nachschubausschusses als stimmberechtigtes Mitglied⁵² an den Sitzungen des Zentralausschusses teilnehmen können dürfe, wann

⁵⁰ Note GA-1949, niederländischer Botschafter in Washington, Alexander Loudon, an Hull, 28.6.1943; Telg. 4391, Winant an Hull, 5.7. (Zitate); Memorandum Foy D. Kohlers (Nahostabteilung) über ein Telefonat mit dem griechischen Botschafter, 6.7.; Dcp. B.04002, belgischer Außenminister, Paul H. Spaak, an den amerikanischen Botschafter für die Exilregierungen, Anthony Biddle, 19.7. in FRUS 1943-I, 915-9, 922-5, 930f., 940-3. Die offizielle belgische Antwort am 19. Juli war zurückhaltender als die in Winants Telegramm beschriebene Position und hob besonders auf das Recht aller Mitgliedsregierungen ab, im Zentralausschuss mit gleichem Stimmrecht wie die ständigen Vertreter bei Fragen besonderen Interesses repräsentiert zu sein. Die niederländische Kritik am UNRRA-Abkommensentwurf wurde am 6. Juli in der amerikanischen Presse publik gemacht. Die niederländische Exilregierung vertrat in den ersten Kriegsjahren wie später auch Kanada eine Art "Mittelmacht"-Haltung, die sich auf die Bedeutung der bis 1942 nicht besetzten umfangreichen Kolonialgebiete stützte und auch danach noch eine ganze Weile gepflegt wurde. Siehe A. F. Manning: "The Position of the Dutch Government in London Up To 1942" in JCH 13-1 (1978), 117-35, 117, 134.

⁵¹ Ferns. WA-2979, WA-2978, WA-3197, Ferns WA-4083, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA/N. A. Robertson, 19.6.1943, 19.6., 1.7., 16.8.; Vertreter bei den europäischen Exilregierungen in London, Georges P. Vanier, an SSEA, 29.7., mit beiliegender Kopie der niederländischen Note an das *State Department* von 28. Juni; Pearson an Wrong, 12.7., mit beiliegenden Zeitungsausschnitten "Post-War World Relief Plan Faces Attack From Two Sides - Criticism of Setup Develops in Senate and Among Smaller Nations. Under Dutch Leadership" in BALTIMORE SUN, 9.7.; B. Bolles: "Allied Relief Parley Slated for August in Saratoga Springs, N.Y." in WASHINGTON SUN, 10.7. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, III. Im ersten Artikel wurden die Standpunkte der Großmächte zu einem erweiterten Zentralausschuss, die niederländische Note vom 28. Juni und die Bedenken der europäischen Mächte im Großen und Ganzen zutreffend beschreiben. Im zweiten Artikel wurde gar wenig verhohlen auf die informellen Vorverhandlungen Kanadas angespielt. Siehe weiter Elson 1943a; "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 16, 15.8.1943, 14f., 42. Zu Vanier siehe R. Speaight: Vanier: Soldier, Diplomat and Governor General. Bungay 1970, 245-52.

⁵² Den Kanadiern wurde allerdings später mitgeteilt, dass weder der Vorsitzende des Nachschubausschusses noch andere Mitglieder der Vereinten Nationen, die zu Sitzungen des Zentralausschusses geladen würden, das Stimmrecht haben würden. Siehe Ferns. WA-5153, Gesandter in Washington an SSEA/Wrong, 16.10.1943 in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, III. Vgl. Woodbridge 1950-I, 54f.

immer Versorgungsfragen besprochen würden. Die brasilianische Regierung stimmte dem UNRRA-Abkommen ebenfalls zu, war aber enttäuscht, nicht als Fürsprecher der lateinamerikanischen Staaten im Zentralausschuss repräsentiert zu sein. Für die australische Seite erklärte Dixon gegenüber Acheson: "[T]he Commonwealth Government was quite opposed to any undue domination of any post-war councils by a restricted group of Powers". Immerhin aber könnten die "kleineren Mächte" in den Unterausschüssen einer politischen Dominanz des Zentralausschusses entgegenwirken. Insgesamt war hauptsächlich die niederländische Reaktion auf den UNRRA-Entwurf politisch gefährlich, wie Acheson den Großmachtbotschaftern am 21. Juli auseinander setzte, obwohl Bedenken zur Großmachtdominanz über den Zentralausschuss von Belgien, Norwegen oder Brasilien geteilt wurden. Acheson schlug als mögliche Zugeständnisse an die "kleineren Mächte" vor, die Befugnisse des Zentralausschusses zu beschränken. Dies könne über eine auf Notfälle zwischen Ratssitzungen begrenzte Entscheidungskompetenz, den Wegfall des "Vetos" für Verfassungsänderungen sowie ein volles Stimmrecht für Ad-Hoc-Mitglieder des Zentralausschusses geschehen. Diese Vorschläge wurden zwei Tage später ausformuliert an die Großmachtbotschafter übersandt.⁵³

Die USA beantworteten die niederländische Kritik Ende Juli, indem sie die politische Bedeutung des Zentralausschusses herunterspielten. Die Niederlande aber beharrten auf einer "angemessenen Repräsentation der kleineren Mächte" und wiesen auf eine Erklärung der offiziellen sowjetischen Nachrichtenagentur *Tass* hin, in der amerikanische und britische Presseberichte zurückgewiesen wurden, nach denen die UdSSR während der UNRRA-Verhandlungen gegen eine Erweiterung des Zentralausschusses gewesen sei, was von anglo-amerikanischer Seite immer wieder als Argument für die Ablehnung entsprechender "Kleinmacht"-Klagen angeführt worden war. Obwohl der amerikanische Botschafter bei den Londoner Exilregierungen, Anthony Biddle jr., die niederländischen Forderungen hinsichtlich des Zentralausschusses als "Prestigepolitik" abwertete, waren diese doch von übergeordneter Bedeutung. Denn sie verliehen einer verschieden starken, aber wachsenden Unzufriedenheit unter den europäischen Alliierten Ausdruck, zu denen sich im August die Tschechoslowakei, Chile und Mexiko gesellten. Darüber hinaus forderte der nationale Befreiungsausschuss in Algier, Frankreich "zu einem geeigneten Zeitpunkt" wieder in den Kreis der Großmächte aufzunehmen.⁵⁴

Massey und Ritchie schickten Kopien der niederländischen, belgischen, polnischen, norwegischen, tschechischen und französischen Kommentare zum UNRRA-Abkommen nach Ottawa. Robertson, der mit einer Holländerin verheiratet war, bemerkte zu der niederländischen Note: "It puts,

⁵³ Note 355, (McCarthy)/Pearson an Hull, 5.7., mit beiliegendem "Memorandum on Draft Convention for United Nations Relief and Rehabilitation Administration"; Memorandum Laurence Duggans (politischer Berater) über ein Gespräch mit dem brasilianischen Botschafter in Washington, Carlos Martins Pereira E Sousa, 9.7.; Veatchs Memoranda über Gespräche mit Acheson und Dixon, 14.7., 22.7.; Memorandum Achesons über die Diskussion der Großmachtbotschafter, 21.7.; Acheson an den ersten Sekretär der britischen Botschaft in Washington, G. F. Thorold, 23.7. in FRUS 1943-I, 925-29, 931-9, 943-53. Telg. 1900, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, [4.8.] in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, III.

⁵⁴ Telg. 6, Hull an A. J. D. Biddle jr., London, 29.7.1943; niederländische Botschaft in Washington an *State Department*, 30.7.; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit dem niederländischen Chargé d'Affaires in Washington, Baron W. van Boetzlaer, 30.7.; Note 4848/43, tschechoslowakischer Botschafter in Washington, Wladimir Hurban, an Hull, 3.8.; Telg. 1417, 1431, amerikanischer Botschafter in Chile, Claude Bowers, an Hull, 11.8./13.8.; Telg. 13, Biddle an Hull, 13.8.; Telg. 1419, amerikanischer Generalkonsul in Algier, Robert Murphy, an Hull, 15.8.; Veatchs Memorandum über ein Gespräch mit Acheson und dem jugoslawischen Botschafter in Washington, Constantin Fotitsch, 18.8.; Note 577, norwegischer Botschafter in Washington (W. de Morgenstierne)/Lars Jorstad an Hull, 19.8. in FRUS 1943-I, 957-68, 970-8. Zu der *Tass*-Meldung vgl. Telg. 134, Wülgess an SSEA, 19.7. in NAC, MG 26 J I, Vol. 353, C-307014.

very pointedly, a number of criticisms which we made of the original scheme when it was circulated in first draft". Pearson beobachtete zusammenfassend: "Apparently the smaller European Powers are just as perturbed about the dominance of the Big Four in Relief as we were". Aus diesen Haltungen der europäischen Alliierten wurde klar, dass die kanadische Diplomatie durch ihre Vorabsprachen mit den Großmächten im Alleingang die Chance vergeben hatte, über einen konzertierten Protest die exklusive Mitgliedschaft des Zentralausschusses in eine ausgewogenere Lösung abzuändern.⁵⁵

Am 19. August schickte Acheson an die Großmachtbotschafter weitere Änderungen des UNRRA-Abkommens, die im Wesentlichen auf seinen, die Kompetenzen des Zentralausschusses beschränkenden Vorschlägen nach der Kritik der Alliierten beruhten. Die amerikanischen Vertreter bei den Vereinten Nationen wurden informiert, dass Washington hoffte, Ende Oktober die UNRRA-Gründungskonferenz und eine erste Ratssitzung abzuhalten. Die Niederlande hielten ihre Kritik aufrecht, erklärten aber schließlich, dass sie wegen der Dringlichkeit einer zügigen Gründung bereit seien, den UNRRA-Entwurf ohne weitere Modifikationen anzunehmen. Die britische Regierung stimmte den amerikanischen Änderungsvorschlägen am 8. September zu, die sowjetische Regierung zehn Tage später. Uruguay akzeptierte den UNRRA-Entwurf, nicht ohne zu betonen, dass der exklusive Großmachtzentralausschuss keinen Präzedenzfall für andere internationale Organisationen darstellen sollte, dass das Leitprinzip der Vereinten Nationen die absolute Staatengleichheit sei und dass Kolumbien mit anderen lateinamerikanischen Staaten die Bildung eines regionalen Blocks zum Ausgleich der Großmachtdominanz anstrebte. Am 23. September wurde das UNRRA-Abkommen den alliierten und befreundeten Regierungen mit einer Einladung zur Unterzeichnung übergeben. Zwei Tage später wurde das Abkommen publik gemacht, blieb in der kanadischen Tagespresse jedoch unbeachtet. Am 9. November unterzeichneten 44 Staaten in Washington das UNRRA-Abkommen, das neben den "Vereinten Nationen" formal die Kategorie der "assoziierten Nationen" (befreundete Staaten, die den Achsenmächten noch nicht den Krieg erklärt und z. T. an der Hot Springs-Konferenz teilgenommen hatten) einrichtete und bis auf Irak von allen Parteien ratifiziert wurde.⁵⁶

In der kanadischen Presse fand die anschließende erste UNRRA-Konferenz in Atlantic City mehr Beachtung als die Unterzeichnung des Abkommens oder die Frage der Repräsentation des Dominion. Im GLOBE AND MAIL bewertete Oakley Dalgleish die Zwei-Klassen-Struktur der UNRRA am 11.

⁵⁵ SSDA/Attlee an Massey, 11.8.1943, mit beiliegenden Kopien der Noten der niederländischen Botschaft an Eden, 2.7.; Nr. 134/23, Spaak an Biddle, 19.7.; Morgenstierne an Hull, 17.7.; polnischer Außenminister, T. Romer an Biddle, 24.7.; Memorandum, N. A. Robertson an King, 13.8.; Ritchie an USSEA, 2.9., mit Anlagen, tschechoslowakischer Außenminister, Jan Masaryk, an Philip Nichols mit begleitender Note, 10.8.; "Réponse du Comité Français de la Libération nationale à la note du gouvernement des États-Unis d'Amérique en Date du 10 Juin 1943", 12.8.; Dep. 2174, Pearson an SSEA, 21.9., mit beiliegender norwegischer Note, 19.8. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, III. Pearsons Sammeltagebucheinträge, 11.6. - 26.6. (Zitat), 29.6. - 9.7. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Zur französischen Haltung insgesamt vgl. Ghébal 1969, 178f.

⁵⁶ Acheson an den britischen Chargé d'Affaires, Sir Ronald I. Campbell, 19.8.1943, mit beiliegendem Memorandum über die vorgeschlagenen Änderung zum UNRRA-Abkommen; Zirkulardep., B. Long an amerikanische diplomatische Vertreter bei den Vereinten Nationen, 23.8., mit beiliegendem Memorandum über die vorgeschlagenen Änderungen des UNRRA-Abkommens; Note GA 2970, A. Loudon an Hull, 25.8.; Veatchs Memorandum über ein Gespräch mit dem britischen Gesandten N. Hall und Acheson, 8.9.; Telg. 1399, amerikanischer Botschafter in Moskau, Admiral William H. Standley, an Hull, 18.9.; Telg. 856, amerikanischer Botschafter in Montevideo an Hull, 21.9.; Zirkulardep., Hull an amerikanische Vertreter bei den Vereinten Nationen, 21.9. in FRUS 1943-I, 978-86, 989f., 992-6. Dep. 29, amerikanischer Chargé d'Affaires, L. Clark, an SSEA, 23.9., mit beiliegendem Entwurf des UNRRA-Abkommens, 20.9. in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, III. Dieser letzte Entwurf wurde veröffentlicht in DSB 9, Nr. 222 (1943), 211-6. Einer der wenigen kanadischen Berichte war C. A. Bloom: "Canada Seeks Place in Food Relief Setup" in WINNIPEG FREE PRESS, 25.9.1943, 1. Zur Unterzeichnung des Abkommens siehe den Hinweis der Herausgeber in FRUS 1943-I, 1013.

November positiv: "[I]n the creation of the central committee a line of 'distinction' has been drawn once again between small powers and large. ... Accordingly UNRRA may not only be the pattern piece for future international agencies, but may yield a formula for the redistribution of influence". Die beiden englischsprachigen Montréaler Zeitungen fassten das UNRRA-Abkommen als ersten praktischen Schritt zur Nachkriegszusammenarbeit der Vereinten Nationen auf, besonders im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Groß- und "Kleinmächten". Die GAZETTE fügte hinzu, dass Kanada nach dem "funktionalen Prinzip" eine zentrale Rolle in der neuen Organisation spielen würde. In der FINANCIAL POST wurde besonders die Bedeutung des neuen "funktionalen Ansatzes" der Vereinten Nationen über die schrittweise Gründung verschiedener "technischer" Organisationen für die Errichtung einer neuen Weltordnung gelobt. Grant Dexter bemerkte am 20. November, dass die Kritik der "Kleinmächte" am Entwurf des UNRRA-Abkommens dazu geführt hatte, dass die Dominanz des Zentralausschusses zugunsten des Rats beschnitten worden war, was für Kanada "von großer Bedeutung war".⁵⁷ Der Journalist Francis Flaherty sprach von einer erfolgreichen "Revolution" der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen: "Canada, probably one of the large potential suppliers of relief, is reconciled to but not pleased with being left off the central committee".⁵⁸

Die zwiespältige Erfahrung in den UNRRA-Verhandlungen sollte wichtige Folgen für den weiteren Kurs der kanadischen Politik im Hinblick auf eine neue Weltorganisation haben, wie weiter unten gezeigt wird. Im August 1945 stimmten die Großmächte einer Erweiterung des Zentralausschusses um Kanada und Frankreich auf sechs Mitglieder zu. Im März 1946 kamen Australien, Brasilien und Jugoslawien hinzu. Während des Bestehens der UNRRA (November 1943 - September 1948) leistete Kanada nach den Vereinigten Staaten und Großbritannien den drittgrößten Beitrag zu ihrem Haushalt - weit vor den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen.⁵⁹

4.2.: Die öffentliche Diskussion und Kings Unterhausrede vom 9. Juli 1943

Die Auseinandersetzungen mit den Großmächten über die kanadische Repräsentation in den *Combined Boards* und in der UNRRA schufen in der Öffentlichkeit und im Außenministerium ein neues Problembewusstsein. Es war offensichtlich, dass die Rolle des Dominion in den Vereinten Nationen genauer bestimmt werden musste. In den Unterhausdebatten Anfang 1943 war gegenüber 1942 eine merkliche Belebung des Interesses an den Vereinten Nationen und an außenpolitischen Fragen zu

⁵⁷ WIB Press Survey: November 9 - 15, 1943, 2f.; WIB Press Survey: November 16 - 23, 1943, 1; WIB Press Survey: November 23 - 30, 1943, 1, 3. "Building From the Bottom Up" in FINANCIAL POST 37, 13.11., 1; vgl. "Meets Charter Course; Tests Our Sincerity" in FINANCIAL POST 37, 13.11., 1; "Experience Taught a Lesson" in GLOBE AND MAIL, 11.11., 6; "La moisson a moins donné" in LE SOLEIL, 12.11., 4; "Post-War Preview" in MONTREAL DAILY STAR, 9.11., 10; "Famine and Relief" in MONTREAL GAZETTE, 9.11., 8. Zur Atlantic City-Konferenz siehe die Artikel in der WINNIPEG FREE PRESS von Grant Dexter: "The Relief Conference", 18.11., 13; "Tragic Errors of the Past", 19.11., 13; und "Relief Organization", 20.11., 15; und im GLOBE AND MAIL von O. Dalgleish: "Canada Will Learn About This New Agency", 11.11., 6; "Problems of United Nations' Relief Program", 12.11., 6; "Canada's Relief Contribution to be Large", 13.11., 6.

⁵⁸ F. Flaherty: "UNRRA: Test of Postwar Organization" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 12 (1943/44a), 27.11.1943, 20f. Zwei Memoranda für den Kriegsausschuss kamen zu einer ähnlichen Bewertung: "The present position is unsatisfactory from our point of view but there seems little that we can do to clarify it". Siehe Memoranda "International Relief Organization", Heeney an CWC (Dokumente Nr. 578a und 578b), 10.8.1943/27.8.1943 in NAC, RG 2, Vol. 5679.

⁵⁹ Woodbridge 1950-I, 52f.; Woodbridge 1950-III, 500; vgl. Holmes 1979-I, 43.

bemerken. Gründe dafür waren neben den angesprochenen Problemen die von u. a. Coldwell kritisierte Nichtbeteiligung Kanadas an der Casablanca-Konferenz, die Hot Springs-Konferenz der Vereinten Nationen, Edens Besuche in Washington und Ottawa sowie Zeitungsberichte über erste Verhandlungen zur Regelung internationaler Währungs- und Zivilluftfahrtprobleme.⁶⁰

In seiner Antwort auf die Thronrede forderte Coldwell am 1. Februar: "[I]n my opinion the time has arrived when Canada as one of the smaller nations sharing the sacrifices of this war should demand on her own behalf and on behalf of the small nations a voice in the inner councils of the united nations". Kanada solle sich für die Gründung eines Exekutivrates der Vereinten Nationen einsetzen, in dem eine effektivere Kriegsstrategie und Nachkriegsziele diskutiert werden sollten. Ein derartiger Rat könne der Kern einer neuen Weltorganisation werden. Die konservative Opposition griff die King-Regierung direkter an. Ex-Fraktionsführer Hanson beschuldigte den Premierminister des "Isolationismus". Howard Green sprach am 17. Februar von einem kanadischen "small power complex" in den Vereinten Nationen gegenüber Großbritannien und den USA. Ottawa schloße sich selbst von der Gestaltung der Nachkriegsfriedensordnung aus. Einen Tag später drängte H. R. Jackman auf die Bildung eines Obersten Kriegsrates der Vereinten Nationen, in dem Kanada vertreten sein solle. Denn Beratungen zwischen einzelnen Mitgliedern der Vereinten Nationen oder ein rein anglo-amerikanisches Kondominium reichten nicht aus, die Kriegführung effektiv zu koordinieren oder das Programm der Atlantik Charta in die Tat umzusetzen. Ebenso müsse die Regierung jetzt beginnen darüber nachzudenken, wie Kanada am besten auf einer Friedenskonferenz vertreten werden könne. Der Premierminister fühlte sich besonders verletzt von den Angriffen Jackmans - eine Kritik, die für King eine weitverbreitete Unzufriedenheit in Öffentlichkeit und Parlament ausdrückte. John G. Diefenbaker, ein späterer Premierminister, verlangte schließlich am 17. März konkret eine aktive Rolle bei der Gründung einer neuen Weltorganisation:

"Canada's parliament should declare now that Canada supports the declarations of empire statesmen that the axis nations shall be prevented from ever again plunging the world into war; ... that Canada will contribute her share to the measures necessary to achieve those aims, namely the establishment of a world court and an international police force".⁶¹

Der Opposition ging die Munition für eine Kritik an der Prinzipienlosigkeit und Apathie der offiziellen Außenpolitik nicht aus. Der GLOBE begann am 19. März eine Kampagne für die Klärung der kanadischen Haltung zu einer neuen Weltorganisation im Zusammenhang mit einem Artikel im

⁶⁰ Siehe folgende Ausgaben des WIB Press Survey: April 12 - 19, 1943, 1, 5f.; May 3 - 10, 1943, 1-4; May 24 - 31, 1943, 5f.; May 31 - June 8, 1943, 1f.; June 8 - 15, 1943, 1, 3; WIB [Press and Public Opinion] Survey 4: February 13, 1943, 3, 9. Vgl. Slack 1946, 260ff. Zur Kritik am Ausschluss von der Casablanca-Konferenz siehe J. Nicolet: "La vie politique: Nous n'étions pas à Casablanca" in Action nationale 21, Nr. 2 (1943a), 173ff. Zu der von Historikern vernachlässigten und für alle nachfolgenden Konferenzen der Vereinten Nationen modellhaft prägenden Hot Springs-Konferenz siehe C. A. Wilson: "Rehearsal for the United Nations: The Hot Springs Conference" in Diplomatic History 4-3 (1980), 268-81.

⁶¹ Coldwells Antwort auf die Thronrede, 1.2.1943; Hansons Antwort auf die Thronrede, 16.2.; Erklärung Howard Greens (Konservativer; Vancouver South), 17.2.; Jackman, 18.2. in Canada. House of Commons Debates. 1943. Bd. I. Ottawa 1943, 59f., 446, 501, 537f. Unterhausrede John G. Diefenbakers (Konservativer; Lake Center), 17.3.1943 in CHCD 1943-II, 1333f. Memorandum Kings an R. Gordon Robertson (Mitarbeiter des Staatssekretärs), 12.3. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 338, C-232942. Der Liberale Paul Martin stimmte der Opposition zu, dass die Allianz der Vereinten Nationen bereits während des Krieges weiterentwickelt werden müsse, um die Nachkriegsproblem meistern zu können. Siehe Erklärung Martins im Unterhaus, 25.2. in CHCD 1943-I, 730. Zu Diefenbakers Profilierung im Unterhaus Anfang der 1940er Jahre siehe jetzt D. Smith: *Rogue Tory. The Life and Legend of John G. Diefenbaker*. Toronto 1995, 110-23.

TORONTO TELEGRAM. Dessen Washingtonkorrespondent Chester Bloom hatte am Vortag einen Witz über Wankelmütigkeit und Orientierungslosigkeit der kanadischen Außenpolitik berichtet:

"There is a favourite saying here among American politicians that on Mondays, Tuesdays, and Wednesdays, Canada is part of the British Empire; on Thursdays, Fridays, and Saturdays, Canada follows the American line, and on Sundays Canada says she is a sovereign nation. The American jest is that it all depends on what Canada wants from either side".

Blooms Artikel wurde nicht nur im Außenministerium zur Kenntnis genommen, sondern führte auch umgehend zu einer Frage Graydons im Unterhaus, die auf eine Klärung der Prinzipien der kanadischen Außenpolitik zielte. Der GLOBE kritisierte am 22. März Kings ausweichende Antwort⁶², die u. a. auf eine Parlamentserklärung von 1938 verwiesen hatte, und forderte eine offizielle Stellungnahme zu einer neuen Weltorganisation. In der Québecer Presse dagegen wurden Blooms Artikel und Kings Unterhauserklärung als Indikatoren einer vorsichtigen und vernünftigen Außenpolitik gewertet, die sich nicht einseitig festlegte. Anlässlich seines Ottawa-Besuchs ermutigte der GLOBE Eden am 29. März schließlich, in seiner Rede vor dem Parlament auf eine offizielle Unterstützung für eine reformierte oder neue Weltorganisation mit einem starken Exekutivorgan zu drängen. Das Dominion könne einem positiverem und umfassenderen Beitrag als zuvor zu einer Weltorganisation nicht mehr ausweichen: "Canada must pledge herself, to a contribution to that power [eine neue Weltorganisation; d. V.], proportionate to her population and her resources".⁶³ Dies erinnerte wie in der WINNIPEG FREE PRESS drei Tage zuvor (s. o.) sehr an das "Prinzip der funktionalen Repräsentation", das King erst drei Monate später verkünden sollte: Wer mehr als bisher zu einer Weltorganisation beitragen würde, wollte entsprechend auch mehr Mitsprache darin haben.

Schließlich hielt eine WIB-Umfrage Ende April 1943 fest, dass die Öffentlichkeit auf die Frage, worüber ein Informationsdefizit herrsche, Nachkriegspläne an erster Stelle (45 %) nannte, vor innenpolitischen Themen wie Preis- und Lohnkontrollen, dem Problem des Einsatzes von Arbeitskräften in Industrie oder den Streitkräften (je 29 %), den Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und -gebern (23 %) oder agrarwirtschaftlichen Problemen (20 %). Eine Oktober-Umfrage bestätigte diese Rangfolge. Darauf angesprochen, welche Bereiche ihnen Anlass zur Sorge gaben, gaben die Befragten im Juni

⁶² Der Premierminister bezeichnete Graydons Frage in seinem Tagebuch als "mischievous kind of business", war aber nicht undankbar, die Gelegenheit zu einer sofortigen Antwort und Wiederholung bekannter außenpolitischer Positionen nutzen zu können. King vermutete mit gutem Grund, dass Blooms Artikel auf vertraulichen Gesprächen mit McCarthy beruhte. Siehe Kings Tagebucheintrag, 22.3., 210f. in NAC, MG 26 J 13. Der Monatsbericht des britischen Hochkommissariats bezeichnete die Oppositionskritik als ernst zu nehmend: "Canada's foreign policy is again under public fire". Siehe Dep. 160, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 25.3., mit beiliegendem "Political and Economic Report - Mid-February 1943 to Mid-March 1943" in PRO, DO 35/1117, G 578/10.

⁶³ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe C. Bloom: "Report Eden To Ask Ottawa Clear Doubt on World Policy. Future Role Kept Hidden. Canada Question Mark Among United Nations" in TORONTO EVENING TELEGRAM, 18.3., 21; "Our Anomalous Position", 19.3.; "Evasion is Not Clarity", 22.3.; "Mr. Eden's Visit", 29.3. (Zitat); "The Challenge to Canada", 3.4. in GLOBE AND MAIL, alle Seite 6; vgl. P. J. Philip: "Mackenzie King Hits Newspaper Article. Stresses Canada's Autonomy as Member of United Nations" in NEW YORK TIMES, 20.3., 2. WIB Press Survey: March 22 - 29, 1943, 7f. Frage im Unterhaus von Gordon Graydon und Antwort Kings, 19.3. in CHCD 1943-II, 1395-8. Zu Blooms Artikel und Graydons Frage siehe weiter P. J. Philip: "Allied Relations Disturb Canada. Organization of United Nations is Held Necessary to Allay Suspicion of Expulsion" in NEW YORK TIMES, 21.3., 6. Lingard/Trotter 1950, 248f. In einem Brief an Bloom beobachtete Dafoc: "The issue [Canada's status in war relationships with the allied powers] is now getting pretty warm". Siehe Dafoc an Bloom, 22.3. in NAC, MG 30 D 45, Reihe A, Vol. 14. Vgl. R. T. Elson: "Where Will Canada Stand: Must Decide Soon Her Place at Postwar Councils" in FINANCIAL POST 37, 8.5.1943c, 13. Eine positive Bewertung von Kings Unterhauserklärung war J. Nicolet: "La vie politique: Notre statut international" in Action nationale 21, Nr. 4 (1943b), 325-9. Eine kritischere Sicht ist "Canada: What is Her Future to Be?" in Round Table 33, Nr. 131 (1942/43), 273-80, 277ff.

allerdings eine umgekehrte Reihenfolge an, in welcher Nachkriegsprobleme auf Platz fünf hinter den genannten innenpolitischen Themen rangierten.⁶⁴

Das Außenministerium verfolgte das wachsende öffentliche Interesse an der Nachkriegspolitik und der Haltung gegenüber den Vereinten Nationen aufmerksam, wie ein Memorandum Wrongs und zwei Presseüberblicke des gerade vom CIIA rekrutierten John W. Holmes belegten. Holmes fand in der Presse und bei den Parteien "general support for a broadening of the direction of the United Nations". Dies warf die Frage eines übergeordneten Rates der Vereinten Nationen und das Problem der Repräsentation in entstehenden Organisationen der Allianz auf. Holmes bemerkte ebenfalls "unhappiness about the haphazard and unsymmetrical nature of inter-allied organization and a desire to establish now an instrument which might serve as an agent of reconstruction and a nucleus of international government". Diese Beobachtungen legten nahe, Nachkriegsprobleme und die künftige Rolle in der Weltpolitik eingehender zu studieren.⁶⁵

Das Problem der Nachkriegsordnung war aber nicht nur Gegenstand von Pressekommentaren oder Parlamentsdebatten. Auch für die CBC rückte dieses Thema immer mehr ins Zentrum der allgemeinen Diskussion, weshalb sie im Frühjahr 1943 die landesweite 16-teilige Sendereihe *Of Things To Come* über die Nachkriegswelt begann. Der vor kurzem zurückgetretene Sekretär der Völkerbundgesellschaft Inch, der 1928 seine Karriere als Reporter bei der MANITOBA FREE PRESS begonnen hatte, war zwischen Dezember 1942 und Juli 1943 einer der federführenden Programmgestalter dieser Sendereihe. Die CAAE war ebenfalls maßgeblich an der Entstehung von *Of Things To Come* und dessen Nachfolger *Citizens' Forum* beteiligt.⁶⁶ Dr. R. Newton (Präsident der *University of Alberta*) diskutierte am 28. Februar in Winnipeg das Thema *The Last Peace and the Next One* mit John W. Dafoe und zwei weiteren Gästen. Dafoe weigerte sich dabei, das Scheitern des Völkerbunds alleine auf fehlende Exekutivbestimmungen zu schieben. Es sei vor allem die Nicht-Mitgliedschaft der USA gewesen, die den Völkerbund politisch torpediert und sich besonders im Fehlen eines mäßigenden Einflusses auf Frankreich und Großbritannien manifestiert habe. Während er eine Weltregierung ablehnte, war Dafoe für die vorbehaltlose Annahme internationaler Verpflichtungen: "[O]bligation must be so clear that it cannot be questioned". Des Weiteren dachte er an die Möglichkeit einer internationalen Polizeimacht: "There must be some kind of executive body". Die Atlantik Charta

⁶⁴ WIB Information Brief 8, May 17, 1943: "Information Wanted (< I >)"; WIB Information Brief 9, June 14, 1943: "The Why of Post-War Goals"; WIB Information Brief 11, June 27, 1943: "Information and Confidence"; WIB Information Brief 23, December 1943: "Information Wanted (II)".

⁶⁵ Memorandum, Wrong an King, 4.3.1943, mit Holmes' beiliegendem Memorandum "Opinion in the Press and in Parliament Concerning the Organization of the United Nations and the Role of Canada in Such Organization", 3.3.; Holmes' "Supplementary Note to Memorandum of March 3, 1943 ...", 27.3. in NAC, RG 25, Vol. 3227, DEA/5475-40, I.

⁶⁶ Zu Inchs Rolle siehe die Dokumente in NAC, MG 30 C 187, Vol. 8, File 370. Eine positive Bewertung der Sendereihe war "Of Things to Come" in WINNIPEG FREE PRESS, 15.6.1943, 11. Zu dieser Programmreihe siehe die Darstellung einer früheren Mitarbeiterin: I. Wilson: *Citizens' Forum: 'Canada's National Platform'. Study for the Department of Adult Education of the Ontario Institute for Studies in Education*. Toronto 1980, 1-8. Zur späteren Kontroverse über die unbotmäßige politische Einflussnahme Claxtons auf die Programmgestaltung von *Of Things to Come* vgl. D. J. Bercuson: *True Patriot. The Life of Brooke Claxton, 1898 - 1960*. Toronto/London/Buffalo 1993, 120f. Zum CAAE siehe R. L. Faris: *Adult Education for Social Action or Enlightenment. An Assessment of the Canadian Association for Adult Education and Its Radio Forums, 1935 - 1952*. Diss. University of Toronto 1971, 75-81, 225ff.; R. L. Faris: *The Passionate Educators. Voluntary Associations and the Struggle for Control of Adult Educational Broadcasting in Canada, 1919 - 1942*. Toronto 1975, 44f.; G. Selman: *Adult Education in Canada. Historical Essays*. Toronto 1995, 137f.

und deren Idee unbehinderteren internationalen Handels begrüßte der Chefredakteur der WINNIPEG FREE PRESS nachdrücklich. Wirtschaftliche und politische Konflikte hingen untrennbar miteinander zusammen, wie er einen jüngeren Diskussionsteilnehmer schlagwortartig belehrte: "What is needed is peace plus economic freedom. Have you ever figured out that war and the fear of war has been the taproot of economic nationalism for the past hundred years? War creates tariffs and tariffs create war". In einer neuen, politisch und wirtschaftlich geordneten Welt wären internationale Dispute weniger wahrscheinlich. In einer weiteren Sendung am 6. Juni ebenfalls aus Winnipeg wurde die Atlantik Charta genauer besprochen. Die Debatte drehte sich hauptsächlich um die wirtschaftlich-sozialen Aspekte der Charta, und der politische Artikel 8 wurde nur in diesem Zusammenhang erwähnt. Den Diskussionsteilnehmern war die Verbindung zwischen internationaler Sicherheit und nationalem Wohlstand wichtig: "Until you can guarantee security from war to ... Europe, you're going to have no certain market for your grain". Alle Teilnehmer stimmten überein, dass Friede unteilbar sei, und waren deshalb für ein universales Weltsicherheitssystem mit einer Polizeimacht und Wirtschaftsinstitutionen.⁶⁷

Nur kurz zuvor hatte eine harmlose Broschüre der Völkerbundgesellschaft über grundlegende Probleme einer Weltorganisation zu einem hitzigen Schlagabtausch im Parlament geführt. Sandwell hatte darüber nachgedacht, wie verhindert werden könne, dass eine neue Weltorganisation dasselbe Schicksal wie der politisch entmachtete Völkerbund erleiden würde. Sein Lösungsvorschlag war die Förderung einer direkten Bürgerloyalität zu einer supranationalen Organisation gewesen: "In the event of a difference between the national sovereignty and the supra-national Authority, the citizen must recognize that he owes his support to the supra-national Authority". Eine derartige internationale Loyalität sei sogar wichtiger als das Einrichten einer internationalen Polizeimacht. Sandwell hatte jedoch zugeben müssen: "It will take time for us to develop a proper pride in being electors of 'the Parliament of Men, the Federation of the World'".⁶⁸ Solche idealistischen Erwägungen blieben losgelöst von praktischen oder politischen Problemen und konzentrierten sich auf Fragen von Prinzip und "zwingender Logik". Im Unterhaus wurden Sandwells Ausführungen über eine neue internationale Loyalität von Jaques und Hansell in einer überzogenen Kritik als Angriff auf staatsbürgerliche Pflichten verstanden, was T. L. Church den willkommenen Anlass für eine weitere Anti-Völkerbundtirade gab. King, Coldwell und andere Parlamentarier dagegen verteidigten Sandwell.⁶⁹

⁶⁷ Canadian Broadcasting Corporation (Hg): 'Of Things To Come'. Inquiry on the Post-War World. 16 Broadcasts Heard on the CBC National Network During the Spring of 1943. Toronto 1943: Sendung "The Last Peace and the Next One", 28.2.1943, 8-18, 10-3, 12 und 16 (Zitate); Sendung: "Canada and the Atlantic Charter", 6.6., 197-210, 202ff. Ein Transskript der ersten Sendung ist in NAC, MG 30 D 45, Reihe E: *Speeches, 1900 - 1944*, Vol. 14.

⁶⁸ B. K. Sandwell: *The Price of Peace*. Ottawa, o. J. [1943], 5 und 10 (Zitate), 8. Diese Broschüre basierte offensichtlich auf Reden vor der Ottawaer Zweigstelle der Völkerbundgesellschaft am 31. März und - in einer späteren Fassung - vor der Jahresversammlung der Gesellschaft am 15. Mai. Siehe "New 'Authority' to Guide Affairs Seen By Sandwell" in OTTAWA CITIZEN, 1.4., 8. Vgl. B. K. Sandwell: "The New Continent" in QQ 50-2 (1943b), 201-6, 205f.

⁶⁹ Siehe den Schlagabtausch zwischen Jaques, King, Hansell, Graydon, Coldwell und Church in CHCD 1943-II, 7.4.1943, 1941-7; 9.4., 2011. K. C. Cragg: "B. K. Sandwell's Speech Questioned in the House" in GLOBE AND MAIL, 8.4., 7; "Hoping It's Not Too Serious" in GLOBE AND MAIL, 9.4., 6; B. K. Sandwell: "Is the League of Nations Seditious?" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 32 (1942/43), 17.4.1943, 10f.

Auch die akademisch-politische Elite trug ihren Teil zu der aufflammenden Diskussion über die Prinzipien der Außenpolitik der neuen "Weltmacht Kanada"⁷⁰ bei. William L. Morton (Historiker an der *University of Manitoba*) verfasste den Bericht der zehnten Jahreskonferenz des CIIA in Hamilton im Mai 1943 und listete folgende Kernprinzipien auf:

"Any consideration of Canada's role in the international organization of the post-war world must begin with a sober assessment of Canada's standing as a world power. For Canada is emerging from this war as a world power. ... [W]hile Canadian policy is shaped autonomously, it must at all times be integrated with or parallel to the policies of the United Kingdom and the United States. ... Canada ... is acquiring [the status as world power] on condition of collaboration in the general policies of two other powers".⁷¹

Die Betonung der Abhängigkeit kanadischer Politik von den beiden dominanten Partnern im "nordatlantischen Dreieck" ist selten so klar ausgedrückt worden. Wirtschaftliche oder militärische "Kapazitäten", die Autoren wie Carter 1942 oder Dawson 1943 als entscheidend angesehen hatten, allein genügten nicht, es müssten zudem die richtigen Transmissionsriemen für die "Machtpotentiale" der kanadischen Politik vorhanden sein. Morton war wie sein Lehrer MacFarlane oder Vaillancourt 1942 der Ansicht, Kanada solle sich zum Fürsprecher der "Kleinmächte" gegenüber den Großmächte machen:

"Canada, which has no outside possessions or ambitions and yet great world interests, [should] take the lead, not in hostility to the great powers, but in eliciting and harmonizing the views of the small power members of the United Nations, in arranging a conference where they may discuss the problems of peace and make proposals for action by the United Nations in the establishment of some permanent machinery of world order".

Kanada sollte solchen Vorstellungen nach eine Außenpolitik der "grandeur désintéressée" verfolgen und ein gemäßigter "internationalistischer" Anwalt der Kleinmächte bei der Errichtung einer Weltorganisation werden. Die Vorstellung der "selbstlosen Mittelmacht" ließ keinen Konflikt zwischen nationalen und "internationalen" Interessen zu - eine axiomatische Behauptung, die von nun an oft in der außenpolitischen Geschichtsschreibung wiederholt werden sollte. Zusammenfassend sind in diesem Bericht wesentliche Elemente des entstehenden kanadischen "Internationalismus" versammelt: das "Mittelmacht"-Denken, die zustimmende Diskussion von Kings Parlamentsrede über das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" sowie die Forderung nach einer uneigennützigen Außenpolitik.⁷²

Die wachsende Unzufriedenheit mit der kanadischen Stellung unter den Vereinten Nationen, besonders in der UNRRA, und die Kritik am Fehlen einer außenpolitischen Grundsatzerklärung setzten

⁷⁰ King hatte am Dominion-Tag davon gesprochen, dass Kanada nun eine "Weltmacht" sei: "In the course of the present war, we have seen Canada emerge from nationhood into a position generally recognized as that of a world power". Claxton hatte Greens Interpretation eines "small power complex" mit Hinweis auf diese Rede zurückgewiesen: "Canada has great possibilities of growth". Siehe Kings Unterhausrede, 1.7.1943 in CHCD 1943-IV, 4226. Kings Tagebucheintrag, 1.7., 502 in NAC, MG 26 J 13. Wortwechsel zwischen Claxton und Howard Green, 9.7. in CHCD 1943-V, 4603.

⁷¹ W. L. M. Morton: *Canada and the World Tomorrow: Opportunity and Responsibility*. Report of the Proceedings of the 9th [sic, 10th] Annual Study Conference of the Canadian Institute of International Affairs, Hamilton, Ont., May 22-23, 1943. Toronto 1943, 34f.

⁷² Morton 1943, 20f. Der Begriff "grandeur désintéressée" stammt aus Vaillancourt 1942; vgl. MacFarlane 1942 "world responsibility" (Kap. 1). Zum Verhältnis Morton - MacFarlane siehe Berger ²1993, 242. Auch die FINANCIAL POST war für eine kanadische Politik, welche die Interessen der Vereinten Nationen an einer breiteren Beteiligung an der Nachkriegsplanung wahrnahm. Siehe "Canada Raises World Problem. Stands for Rights of Smaller Powers In Allied Discussions" in FINANCIAL POST 37, 15.5.1943, 9. Zur angeblichen Konvergenz nationaler und internationaler Interessen siehe Granatstein 1977/78, 126: "To Ottawa, our nationalism was internationalism". Vgl. Miller 1979/80, 327.

die King-Regierung unter Druck.⁷³ Wrong empfahl, die Flucht nach vorne anzutreten und stellte am 3. Mai 1943 den Entwurf für eine Unterhauserklärung fertig. Darin wurde behauptet, dass die kanadischen Interessen gegenüber Großbritannien und den Vereinigten Staaten sowie im Commonwealth augenblicklich besser als je zuvor vertreten würden. Mit den Beziehungen zu den *Combined Boards* sei die Regierung trotz gewisser Erfolge nicht ganz zufrieden: "We hope that it will be possible to give a broader basis ... to the Combined Boards". Immerhin stünden kanadische Vertreter und Experten informell in engem Kontakt mit ihren amerikanischen oder britischen Kollegen, und weitere Konferenzen der Vereinten Nationen wie Ende des Monats in Hot Springs seien geplant.⁷⁴ King griff erst am 9. Juli in seiner außenpolitischen Grundsatzerklärung auf Wongs Entwurf zurück, den er in seinen Kernteilen praktisch unverändert zitierte. Diese Erklärung stellte der Öffentlichkeit das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" als Grundlage der Politik gegenüber internationalen Organisationen vor:

"On the one hand, authority in international affairs must not be concentrated exclusively in the largest powers. On the other hand, authority cannot be divided equally among all the thirty or more sovereign states that comprise the united nations, or all effective authority will disappear. A number of new international institutions are likely to be set up as a result of the war. In the view of the government, effective representation on these bodies should neither be restricted to the largest states nor necessarily extended to all states. Representation should be determined on a functional basis which will admit to full membership those countries, large or small, which have the greatest contribution to make to the particular object in question".⁷⁵

Dies war nicht nur eine klassische Exposition des "Prinzips der funktionalen Repräsentation", sondern zeigte auch, wie tief das "Mittelmacht"-Denken bereits in der kanadischen Außenpolitik verankert war. Denn aus der Abgrenzung gegenüber Groß- und "Kleinmächten" und den Überlegungen zur "funktionalen" Beitragskapazität für die Begrenzung der Mitglieder in internationalen Organisationen wurde klar, dass dieses Prinzip besonders "Mittelmächten" wie Kanada zugute kommen würde. Das "funktionale Prinzip" hatte auch eine innenpolitische Dimension. Oppositionskritik an mangelnder Vertretung in den Organisationen der Vereinten Nationen konnte von nun an mit der Begründung zurückgewiesen werden, das Dominion könne nur dort eine Mitsprache fordern, wo Kanada einen entscheidenden Beitrag leisten würde oder wo vitale Interessen berührt würden.⁷⁶

⁷³ Coldwell hatte die Politik gegenüber den Vereinten Nationen erneut kritisiert: "I am anxious to know whether we are a partner in this war, or whether we are being relegated to the position of allowing the major powers ... to take decisions, inform the government of Canada of them and then perchance invite us to [a] conference after the decisions have really been taken and the policy decided upon". Siehe Unterhauserklärung Coldwells, 5.4.1943 in CHCD 1943-II, 1842.

⁷⁴ Wongs "Draft for Prime Minister's Speech on May 6th: *United Nations Organization and Planning*", 3.5.1943 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 348, C-240090-4. King notierte dazu anerkennend: "[M]aterial on E[xternal A[ffairs]] sent out by Wrong, very well prepared". Siehe Kings Tagebucheintrag, 4.5., 330 in NAC, MG 26 J 13. King kündigte noch im Mai eine baldige außenpolitische Grundsatzerklärung an. Siehe Kings Antwort auf eine Frage Coldwells, 24.5. in Canada. House of Commons Debates. 1943. Bd. III. Ottawa 1943, 2935.

⁷⁵ Rede Kings im Unterhaus, 9.7.1943 in CHCD 1943-V, 4558. Vgl. Slack 1946, 264-9; Lingard/Trotter 1950, 249f., 272; Anglin 1957, 260-3; Merrick 1974, 50ff.; Holmes 1979-I, 35; Granatstein 1982, 131. Den Premierminister beschäftigte an diesem Tag hauptsächlich die Sizilien-Invasion, die in den Abendstunden beginnen sollte und für die er mit Ralston und N. A. Robertson eine Erklärung über die Beteiligung kanadischer Truppen vorbereitete. Seine Unterhauserklärung erwähnte King in seinem Tagebuch deshalb so gut wie nicht. Siehe Kings Tagebucheintrag, 9.7., 526-31 in NAC, MG 26 J 13. King und sein Mitarbeiter James A. Gibson hatten Wongs Mai-Entwurf Anfang Juli überarbeitet. Siehe Gibsons letzten Entwurf vom 8. Juli mit Kings handschriftlichen Änderungen in NAC, MG 26 J 5, Vol. 74, D-45871-901.

⁷⁶ Zur innenpolitischen Dimension siehe Armstrong-Reid 1982, 90f.

Das Außenministerium studierte die öffentliche Reaktion auf Kings Unterhauserklärung mit besonderer Akribie. Das *Wartime Information Board* bemerkte zur anfänglichen Rezeption: "Mr. King's proposal ... was very favourably received". Unglücklicherweise wurde Kings Erklärung von der Nachricht der Beteiligung an der alliierten Landung in Sizilien in der Nacht vom 9. auf den 10. Juli 1943 - der erste längere Feindkontakt des kanadischen Heeres - in den Hintergrund gedrängt. Ein weiterer Grund für die geringe Beachtung von Kings Erklärung war die Kontroverse um eine Unterhausrede seines neuen Parlamentarischen Staatssekretärs, Brooke Claxton, am selben Tag über das Problem der Außenpolitik im Commonwealth. Claxton befürwortete untereinander abgestimmte, aber unabhängige Außenpolitiken der einzelnen Dominien und Großbritanniens, die konservative Opposition (Howard Green) dagegen war für eine einheitliche Commonwealth-Außenpolitik unter Führung des Mutterlandes.⁷⁷ Holmes beobachtete deshalb am 20. Juli ernüchtert: "[I]t [Kings Rede, d. V.] has failed to provoke the attention and useful discussion which its importance warranted". Der Premierminister sollte seine Ausführungen zu gegebener Zeit wiederholen. Immerhin bestätigte Holmes die "überwiegend positive" Aufnahme der Rede, sogar von konservativer Seite (GLOBE AND MAIL, MONTREAL GAZETTE). Darüber hinaus bemerkte er die allgemeine Akzeptanz einer kanadischen Führungsrolle der "Kleinmächte" und einer aktiveren Nachkriegspolitik in einer Weltorganisation. Das kanadische Außenministerium notierte schließlich zufrieden, dass immerhin die europäischen Exilregierungen Kings Erklärung einige Beachtung geschenkt hatten.⁷⁸

Die meisten Pressekommentare befassten sich mit dem "Status"-Aspekt des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" und räsionierten in "Mittelmacht"-Kategorien, ohne diesen Begriff ausdrücklich zu verwenden. Vier Tage nach der Rede bezeichnete Camille L'Heureux Kanada stolz als "puissance internationale d'une grande importance". LA PRESSE zitierte Kings Bezeichnung Kanadas als "erwachsene Nation". In ACTION CATHOLIQUE begrüßte Eugène L'Heureux das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" als Gegengewicht zum "Imperialismus" der Großmächte und forderte, dass Kanada die "Kleinmächte" gegenüber den "Großen Vier" vertreten solle: "Nous espérons que l'opportune protestation de M. le Premier Ministre portera ses fruits". Im WINDSOR STAR wurde Kings

⁷⁷ Claxton erklärte zum Hintergrund seiner Rede nur wenig später: "My speech was given impromptu on the suggestion of the Prime Minister. I warned him that it would get him and me in trouble. He said go ahead. I thought the speech was tame and innocuous but it stirred up old Hanson and several others, as well as newspapers. Press clippings showed it received much more attention than the Prime Minister's [speech]". Claxton an Underhill, 25.8.1943 in NAC, MG 30 D 204, Vol. 3, File "Brooke Claxton". Vgl. Kings Tagebucheintrag, 9.7., 527 in NAC, MG 26 J 13. Zur "Commonwealth"-Kontroverse siehe den mit Claxton sympathisierenden Kommentar "Looking Backward" sowie das Exzerpt aus dessen Rede in WINNIPEG FREE PRESS, 17.7., 15; und den Bericht "Single Policy for Empire Not Desirable" in GLOBE AND MAIL, 10.7., 3. Vgl. insgesamt Hutchison 1952, 322f.; Bercuson 1993, 109ff. Eine gegensätzliche Meinung war "Foreign Policy Fantasies" in GLOBE AND MAIL, 12.7., 6. Der Kommentar "Looking Backward" fand besonderes Lob im Büro des Premierministers. Siehe handschriftliche Notiz J. W. Pickersgills an King, 26.7. in NAC, MG 26 J 5, Vol. 74, D-45937.

⁷⁸ Zum vorhergehenden Abschnitt siehe folgende Ausgaben des WIB Press Survey: July 6 - 13, 1943, 1, 3 (Zitat); July 13 - 20, 1943, 1ff.; July 20 - 27, 1943, 1; July 27 - August 3, 1943, 2; und WIB [Press and Public Opinion] Survey 15: July 17, 1943, 1. Vgl. RIIA (Hg) 1980-II, RDP 194, 6.1.1944, 5. Memorandum, Saul F. Rae an Wrong, 14.7.1943; Memorandum, Holmes an Wrong, 14.7.1943; Memorandum, Wrong an King, 22.7.1943, mit Holmes' beiliegendem Memorandum "Press Comment on Canada's Role in International Organization as Raised in the Debate on External Affairs", 20.7.1943; Memorandum, Rae an Wrong, 22.7.1943; Holmes' Memorandum "Press Comment on Canada's Role in International Organizations: Supplement", 26.7.1943; Holmes' Memorandum "News Coverage of the Prime Minister's Statement on External Affairs, July 9th, 1943", 29.7.1943 in NAC, RG 25, Vol. 3227, DEA/5475-40, I. Vgl. dazu weiter Armstrong-Reid 1982 48. Zur Sizilien-Landung siehe Bercuson 1995, Kap. 9. Zum Interesse der europäischen Exilregierungen siehe R. T. Elson: "Mr. King's Statement of Much Significance" in OTTAWA CITIZEN, 10.7.1943, 2.

"funktionales Prinzip" als Anspruch auf eine Führungsrolle in einem neuen Völkerbund verstanden: "Canada, with 700,000 under arms, and a war production that stands forth among the United Nations, cannot be excluded from top ranking". Die MONTREAL GAZETTE sah in Kings Erklärung die Lösung eines zentralen Problems der Nachkriegsordnung und sprach ebenfalls vom Beginn einer Führungsrolle unter den "bedeutenden Kleinmächten" (oder "Mittelmächten"), die in einer Paraphrase beschrieben wurden als Staaten "whose role in world affairs is greater than their numerical size would indicate". Der MONTREAL STAR sah im "funktionalen Prinzip" eine begrüßenswerte Leitlinie, nach der sowohl Groß- als auch "Kleinmächte" in einer Weltorganisation repräsentiert werden könnten. Ein Bericht des GLOBE AND MAIL unterstrich neben dem "funktionalen Prinzip" den Modellcharakter der Kriegsallianz für die Nachkriegszusammenarbeit der Vereinten Nationen. Die VANCOUVER SUN lobte verspätet Kings "dynamic and positive leadership", ermahnte die liberale Regierung allerdings, die eigenen und internationalen Interessen energisch gegenüber den Großmächten zu vertreten. Andernfalls würde das Dominion nur ein internationaler Mitläufer sein.

Viele Zeitungen konzentrierten sich auf die außen- und sicherheitspolitische Bedeutung des Commonwealth für Kanada. Das OTTAWA JOURNAL war der Ansicht, dass die kanadische Politik nur im Rahmen des Commonwealth effektiv sein und das Dominion aus dem Kreis der "Kleinmächte" hervorheben könne: "Outside the British Commonwealth, we would be just one of some thirty small nations, kicking our heels outside of the [United Nations] Council room where the big decisions were being taken; picking crumbs from the Great Four table". Nach der WINNIPEG FREE PRESS waren sich die drei großen Parteien über die außenpolitischen Ziele besonders zu "kollektiver Sicherheit" einig. Der Streitpunkt sei nur, ob Kanada diese Ziele über das Commonwealth erreichen sollte oder durch eine eigenständige Politik, wobei die FREE PRESS letzteres befürwortete. Doch nicht alle Zeitungen verstanden Kings außenpolitische Rede als Grundsatzerklärung. LE DROIT fasste die Erklärung als Ermahnung an die Vereinten Nationen auf, eine Weltorganisation zu gründen. Die Ottawaer Zeitung behauptete schon am 9. Juli, dass der Premierminister über eine Weltföderation nach dem Krieg gesprochen habe, in der alle Nationen gemäß ihrer "Macht" mitbestimmen können würden.⁷⁹

In den führenden Wochenmagazinen wurde Kings Erklärung mehr Beachtung geschenkt als in der Tagespresse. Eine der ausführlichsten Analysen kam von G. C. Whittaker, der in der Erklärung einen wesentlichen Beitrag zu Kings planvollem Vorantreiben von Kanadas internationalem Status in den Vereinten Nationen nach der "Emanzipation" des Dominion im Commonwealth sah. Das "funktionale Prinzip" nannte Whittaker "a practical and proper solution" für die Probleme der Nachkriegspolitik, einen Hinweis auf die Unzufriedenheit mit der Behandlung der Vereinten Nationen durch London und Washington. MACLEAN'S bezeichnete Kings Erklärung als "statement of first-rate importance". Mitte August 1943 stellte Hutchison fest, dass Kanada in der letzten Parlamentstagungsperiode endlich eine

⁷⁹ Zu den beiden vorhergehenden Abschnitten siehe E. L'Heureux: "Justice pour le Canada!" in ACTION CATHOLIQUE, 16.7.1943, 4; "United Nations Model for After War. W.L.M. King Tells House" in GLOBE AND MAIL, 10.7., 9; "Le Canada devenue une nation adulte" in LA PRESSE, 9.7., 1, 17. "Super-gouvernement allié d'ici la fin de la guerre. Une fédération mondiale des nations unies" in LE DROIT, 9.7., 1, 9; C. L'Heureux: "Canada, puissance internationale" in LE DROIT, 13.7., 3; "Post-War Concepts" in MONTREAL DAILY STAR, 10.7., 8; "We Are a World Power?" in OTTAWA JOURNAL, 15.7., 8; "Looking Backward" in WINNIPEG FREE PRESS, 17.7., 15; "Canada's Foreign Policy" in WINNIPEG FREE PRESS, 20.7., 11. Die folgenden Ausschnitte stammen aus NAC, MG 26 J 5, Vol. 74: "Canada Takes the Lead" in MONTREAL GAZETTE, 10.7., D-45977; "Canada Speaks Out Among the Nations" in VANCOUVER SUN, 23.7., D-45947; "New League" in WINDSOR STAR, 10.7., D-45976.

wirkliche Außenpolitik entwickelt habe, die auf drei Grundpfeilern ruhe: einer vollständigen Akzeptanz des Prinzips der "kollektiven Sicherheit", einer aktiven Mitgliedschaft im Commonwealth als gleichberechtigter Partner Großbritanniens und einer engen Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten. Als "one of the chief architects of the policy of no commitments" und als früherer "fair weather-friend of the League of Nations" habe King jetzt mit einer aufgeklärteren Haltung gefordert, noch vor Kriegsende eine neue Weltorganisation zu gründen. Das Dominion sei jetzt offensichtlich bereit, die Verpflichtungen in einer neuen Weltorganisation in ihrer Ganzheit zu übernehmen. Anlässlich der ersten Québec-Militärkonferenz (11. - 24. August 1943) schließlich befürwortete die FINANCIAL POST eine engere Zusammenarbeit der Vereinten Nationen nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation": "Certainly some regularized form of organization is needed whereby the United Nations become, in effect, just that, rather than merely an Anglo-American team which brings in China (and Russia if she can be persuaded) when occasion arises".⁸⁰

Nachkriegsprobleme rückten 1943 somit aus vielerlei Gründen ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Nach den Auseinandersetzungen um die *Combined Boards* und die UNRRA sowie dem Ausschluss von der Casablanca-Konferenz zogen die Hot Springs-Konferenz, Edens Besuche in Washington und Ottawa wie auch Berichte über Verhandlungen zu internationalen Währungs- und Zivilluftfahrtproblemen das Interesse der Öffentlichkeit auf sich. Die Landung in Italien und die aufsehenerregende erste anglo-amerikanische Konferenz in Québec⁸¹ im Hochsommer unterstrichen allzudeutlich, dass es an der Zeit war, sich eingehender mit Nachkriegsproblemen zu befassen. Die Auseinandersetzung um die UNRRA und die öffentliche Unzufriedenheit mit einer unklaren Außenpolitik zwangen Mackenzie King geradezu dazu, Wrongs "Prinzip der funktionalen Repräsentation" in seiner Parlamentsrede vom 9. Juli als neue außenpolitische Doktrin vorzustellen, was eher zu spät als zu früh geschah. Eng mit dem "funktionalen Prinzip" verbunden war das "Mittelmacht"-Denken, wobei der Ruf nach einer kanadischen Führungsrolle der "Kleinmächte" in den Vereinten Nationen jetzt zunehmend Gehör in der breiteren Öffentlichkeit fand.

⁸⁰ G. C. Whittaker: "Mr. King Blueprints for Canada's World Status" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 45 (1942/43), 17.7.1943, 8; "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 16, 15.8., 14f., 42; B. Hutchison: "The Road Ahead" in MACLEAN'S 56, Nr. 16, 15.8.1943b, 1. "Time To Get Organized" in FINANCIAL POST 37, 28.8., 6. Vgl. J. L. Amos et al.: Canada and the Four Freedoms. Prepared by a Special Sub-Committee of the Young Men's Committee, National Council of Y. M. C. A.'s in Canada. Toronto (Live and Learn Books) 1944, 36ff.; Slack 1946, 271-6. Zu Hutchisons Kommentar über Kings Befürwortung von "kollektiver Sicherheit" vgl. die Bemerkungen zu Dexter und Dawson in Kap. 1. Auch auf der Montebello-Konferenz des CIIA (Kap. 5) wurde dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" ein reges Interesse entgegengebracht. Siehe Aufzeichnungen der Montebello-Konferenz zur Sitzung *International Post-War Relief*, 7.12., 4 in NAC, MG 28 I 250, Vol. 18, File "C.I.I.A. Conferences - Montebello Conference 1943", II. Im *Canadian Forum* wurde das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" nicht kommentiert, wohl aber Kings Allianzpolitik angegriffen: "As for Canadian leadership, Mr. King has been content to play the adoring satellite to Mr. Churchill and Mr. Roosevelt". Siehe "What Kind of War Are We Fighting" in *Canadian Forum* 23, Nr. 273 (1943/44), 1.10.1943, 149f.

⁸¹ Das WIB beobachtete zur ersten Québec-Konferenz: "It is felt, especially by the French-language papers, that as a result of the Conference, Canada's position in the post-war world will be strengthened". Siehe WIB [Press and Public Opinion] Survey 18: August 28, 1943, 1 (Zitat); WIB Field Report 23: September 15, 1943, 9.

Zusammenfassung

Trotz der Erfahrungen im Zusammenhang mit den *Combined Boards* ließ sich Ottawa seit Mai 1942 über sieben Monate Zeit, den Großmächten seine Haltung zu einer Hilfsorganisation der Vereinten Nationen nachdrücklich klar zu machen. Der Kriegsausschuss beschränkte sich verschiedentlich darauf, *pro forma* auf einer angemessenen Vertretung zu bestehen, obwohl die sowjetische Position vom September 1941/Januar 1942 bereits ausreichend Argumente und Anknüpfungspunkte für eine ausgeglichene Repräsentationsstruktur geliefert hatte. (Im Herbst 1942 schwenkte die Sowjetunion dann auf die von amerikanischer Seite vorgeschlagene reine Großmachtkonzeption für die UNRRA ein).⁸² Ottawas "funktionales Prinzip" wurde aber erst seit Anfang 1943 nachdrücklich verfolgt, während sich eine umfassende Unzufriedenheit in der Öffentlichkeit zusammenbraute, aber *nachdem* sich die Großmächte zu den Washingtoner Verhandlungen zusammengefunden und grundsätzlich über die Struktur der Hilfsorganisation geeinigt hatten. Ottawa reagierte somit entgegen seinen Erfahrungen mit den *Combined Boards* zu langsam. Besonders die Sowjetunion stand Ottawas Ansprüchen ablehnend gegenüber, ohne dass ihr die kanadische Position engagiert klar gemacht wurde. Die amerikanische Seite war nicht undankbar, die kanadischen Aspirationen mit dem Hinweis auf Moskaus Haltung abblocken zu können. Entsprechendes galt für die britische Seite, trotz der Unterstützung, die London den Kanadiern im Rahmen des Klientelstaatenverhältnisses zwischen November 1942 und Februar 1943 gegenüber den beiden anderen "Supermächten" ostentativ zuteil werden ließ. Die kanadisch-amerikanischen Kontakte im Winter/Frühjahr 1943 führten wegen des Klientelstaatendenkens auf beiden Seiten zu keiner Klärung der UNRRA-Repräsentation.

Der UNRRA-Kompromiss nach Edens Besuch muss mit Vorsicht bewertet werden. Einerseits schrieben die informellen Absprachen Ottawas Sonderstellung unter den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen fest, wie sie schon in der Mitgliedschaft im CPRB und CFB zum Ausdruck gekommen war. Andererseits hinterließ das Scheitern der Forderung nach Aufnahme in den Zentralausschuss bei einigen führenden Diplomaten einen bitteren Nachgeschmack, weil sie der Ansicht waren, Kanada habe faktisch einen wohl begründeten Anspruch darauf. Weil die Großmächte die Beiträge des Dominion zu einer Hilfsorganisation der Vereinten Nationen ohne wirkliche Mitsprache stillschweigend einplanten, fühlten sich viele Kanadier sich nicht nur ausgeschlossen, sondern auch ausgehöhlt.

Die Behauptung der Großmächte, die UNRRA würde nicht zu einem Präzedenzfall für eine Nachkriegsweltorganisation werden, war schon während des Eden-Besuchs wenig glaubhaft, berichtete der britische Außenminister selbst doch über entsprechende anglo-amerikanische Überlegungen zu einem neuen Völkerbund, die von einer Hegemoniestellung der Großmächte ausgingen (Kap. 5). Allerdings hatten sich die Beamten im *East Block* zu diesem Zeitpunkt noch keine konkreten Gedanken über eine neue Weltorganisation gemacht und wussten auch nicht, welche Überlegungen in dieser Hinsicht im *Foreign Office* oder im *State Department* (Kap. 5) angestellt wurden. So musste das "Präzedenzfall"-Argument unbesehen akzeptiert werden. Folgende Positionen der "Großen Drei" traten in der Diskussion um die UNRRA und die Institutionalisierung der Vereinten Nationen deutlich hervor: das sowjetische Beharren auf einem "Großmachtveto" und einem exklusiven

⁸² Zu diesem wichtigen Haltungswandel Moskaus vgl. die wenig befriedigende Erklärung in Moeller 1980, 30f.

Großmachtzentralausschuss; die Befürwortung einer Zwei-Klassen-Struktur der Vereinten Nationen (Großmächte und Klientelstaaten) seitens der "Großen Drei"; sowie die britisch-sowjetische Anerkennung der amerikanischen Federführung bei der Abfassung der den Verhandlungen zugrunde liegenden Entwürfe. Diese Positionen bestimmten von nun an auch die sicherheitspolitische Debatte der Vereinten Nationen bis zur San Francisco-Konferenz.

Interessant ist, dass Kanada keinerlei Anstrengungen unternahm, seine Ansprüche gegenüber den Großmächten in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen durchzusetzen, obwohl dies mehrmals ausdrücklich als politische Alternative angesprochen worden war. Die anfängliche sowjetische Haltung, die vehemente niederländische Reaktion auf den amerikanischen Entwurf, die unter den europäischen Alliierten vorherrschende Unzufriedenheit und die gelegentlichen australischen Ansprüche besonders seitens Evatts zeigten alle, dass eine frühzeitige Koordination der eigenen Position mit anderen Allianzmitgliedern Ottawas Anliegen mehr Durchschlagskraft verliehen hätte. Das Dominion hätte dabei sogar eine Führungsrolle einnehmen können. Australische Angebote zur Zusammenarbeit im März 1943 wurden von Kanada jedoch ignoriert, da Ottawa die Ansprüche des Schwesterdominion gegenüber den Großmächten nicht unterstützen wollte. Das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" wurde von Ottawa somit doktrinär nur zur Förderung der eigenen Interessen, und nicht des "Gemeinwohls" der Vereinten Nationen verwendet.⁸³

Das "Mittelmacht"-Denken und das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" hatten im Zusammenhang mit den *Combined Boards* Einzug in das kanadische Außenministerium gehalten. Seit Anfang 1943 weitete Ottawa das "funktionale Prinzip" für die wirtschaftliche Repräsentativstruktur von Organisationen der Vereinten Nationen zu einer Maxime für eine neue Weltorganisation aus. Während der UNRRA-Verhandlungen wurden das "funktionale Prinzip" und das "Mittelmacht"-Denken zu den Kerndoktrinen einer neuen kanadischen Außenpolitik erhoben und dann in Kings Grundsatzerklärung dem Unterhaus vorgestellt. Die Konzeptionen der kanadischen Außenpolitik im Außenministerium und in der breiteren öffentlichen Debatte näherten sich aneinander an, so dass seine Unterhauserklärung dem Premierminister ein erhebliches Maß an allgemeiner Zustimmung einbrachte. Das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" war von Gelber 1940/1942 (Kap. 1) sowie von der WINNIPEG FREE PRESS (und dem GLOBE AND MAIL) im März 1943 als wünschenswerte Maxime der kanadischen Politik gegenüber den Vereinten Nationen vorgestellt worden. Mittlerweile war auch in der breiteren Öffentlichkeit der Ruf nach einer kanadischen Führungsrolle unter den "Kleinmächten" immer lauter geworden, was in der Elitendiskussion bereits Anfang der 1940er Jahre (Kap. 1) gefordert worden war. Über eine Institutionalisierung der Allianz (Kap. 5) und die neu zu definierende Rolle Kanadas dachten nicht nur Diplomaten (Pearson, Wrong oder Robertson) nach. Auch Oppositionspolitiker (Coldwell, Hanson, Jackman), Journalisten (Flaherty) oder Universitätsprofessoren (Morton) waren der Ansicht,

⁸³ Positivere Urteile über das angeblich "internationalistische funktionale Prinzip" sind in Mansergh 1958-II, 312; Holmes 1979-I, 42. Armstrong-Reid (1982, 115f.) wies darauf hin, dass Kanada wesentliche Elemente des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" nicht genauer bestimmte. Wann genau würde beispielsweise die "funktionale Beitragskapazität" eines Staates dessen Vertretung in einer internationalen Organisation rechtfertigen? Welche vitalen Interessen eines Staates würden eine "funktionale Repräsentation" erfordern? Ottawa wollte sich jedoch einerseits nicht auf bestimmte Kriterien oder Anwendungsbereiche seiner neuen außenpolitischen Doktrin festlegen, weil deren flexible Verwendung sonst in Frage gestellt werden könnte. Andererseits machte diese Flexibilität des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" es anderen "Mittelmächten" schwieriger, sich dessen zur Begründung eigener Repräsentationsansprüche zu bedienen. Vgl. Anglin 1957, 360.

dass es nun an der Zeit sei, entweder einen Obersten Rat aller Vereinter Nationen oder ein institutionelles Fundament der Allianz einzurichten.

In der Öffentlichkeit nahm die Bereitschaft zu, eine neue Weltsicherheitsorganisation vorbehaltloser als in der Zwischenkriegszeit zu unterstützen. Der GLOBE AND MAIL kann dabei als guter Indikator für die Veränderungen oppositionell-konservativer Positionen herangezogen werden. Hatte der GLOBE es noch 1942 abgelehnt, sich intensiv mit Nachkriegsproblemen zu beschäftigen (Kap. 1), so war er anlässlich des Eden-Besuchs bereits auf der Seite derjenigen, die eine Klärung der offiziellen Politik gegenüber einer Weltorganisation forderten. Nach wie vor allerdings folgte der GLOBE der britischen Politik, die zur Messlatte der Haltungen des Dominion erklärt wurde. Viele gemäßigte oder regierungsfreundliche Zeitungen wie die WINNIPEG FREE PRESS oder MACLEAN'S ermutigten Ottawa jetzt entweder, seine Ansprüche auf mehr Gehör und Mitsprache in den entstehenden Organisationen der Vereinten Nationen durchzusetzen, oder kritisierten die Taten- und Prinzipienlosigkeit der offiziellen Außenpolitik. Die liberale Regierung registrierte die seit dem Frühjahr 1943 manifeste öffentliche Unzufriedenheit, auf die King mit seiner Unterhausrede vom 9. Juli reagierte.

KAPITEL 5: DER BEGINN DER KANADISCHEN NACHKRIEGSPLANUNG 1943

Dieses Kapitel behandelt den Beginn der sicherheitspolitischen Nachkriegsplanung in Washington, London und Ottawa. Zu Anfang werden Churchills und Roosevelts Vorstellungen untersucht, wie sie sich der kanadischen Regierung präsentierten. Danach wird ein Überblick über Nachkriegsplanung im amerikanischen und britischen Außenministerium gegeben, woran sich einige Abschnitte über das kanadische Wissen über sowjetische Nachkriegskonzeptionen und die Frage der Dominionrepräsentation in der UNWCC anschließen. Damit ist das Umfeld der kanadischen Nachkriegsplanung abgesteckt, die im Anschluss daran behandelt wird.¹ Die Moskauer Diskussionen über die *European Advisory Commission* (EAC) und die Viermächte-Erklärung als nächste Zwischenstation auf dem Weg zu einer neuen Weltordnung sind der Gegenstand der folgenden Darstellung. Zum Abschluss werden wichtige Trends der öffentlichen Meinung rekonstruiert, wobei der Montebello-Konferenz des CIIA besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die wichtigsten Fragen dieses Kapitels lauten: Inwieweit war Ottawa über die Vorstellungen zu einer Nachkriegsordnung in London, Moskau und Washington im Bilde? Entwickelte Ottawa eigenständige Vorstellungen zu einer Weltorganisation? Folgte das Dominion weiter dem Weg eines internationalen Einzelgängers oder begann es angesichts der Hegemoniebestrebungen der Großmächte mit anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen, die Interessen der "Mittelmächte" zu vertreten?

5.1.: Überlegungen zu einer Nachkriegsorganisation der Vereinten Nationen

Die Allianz der Vereinten Nationen, die Nachkriegswelt und eine neue Weltorganisation rückten Anfang 1943 in den Mittelpunkt des kanadischen Interesses. Führende Beamte im *Department of External Affairs* hatten Mitte 1942 begonnen, über eine Institutionalisierung der Vereinten Nationen nachzudenken. Diese Überlegungen gingen in die Richtung eines Rates aller Vereinten Nationen, der Unterausschüsse/-räte für "funktionale" Sachbereiche der Nachkriegswelt leiten sollte.²

¹ Zu den Außenministerien der Großmächte, Australiens und Kanadas siehe Z. Steiner (Hg): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London 1982, bes. die Artikel von J. G. Eayrs: "Canada: The Department of External Affairs", 95-115; D. Pong: "China: The Ministry of Foreign Affairs During the Republican Period, 1912 - 1949", 135-51; T. J. Uldricks: "Union of Soviet Socialist Republics: The Tsarist and Soviet Ministry of Foreign Affairs", 513-39; V. Cromwell: "United Kingdom: The Foreign and Commonwealth Office", 541-73; und H. De Santis/W. Heinrichs: "United States of America: The Department of State and American Foreign Policy", 575-604. V. Cromwell/Z. Steiner: "Reform and Retrenchment: The Foreign Office Between The Wars" in R. Bullen (Hg): *The Foreign Office, 1782 - 1982*. Frederick, MD 1984, 85-108. Eine historisch-vergleichende Perspektive gibt D. C. Watt: "Every War Must End: War-Time Planning for Post-War Security in Britain and America in the Wars of 1914 - 1918 and 1939 - 1945. The Roles of Historical Example and of Professional Historians" in *Transactions of the Royal Historical Society*, 5. Reihe, Bd. 28 (1978), 159-73.

² Siehe Kap. 3 und 4. Dr. F. Cyril James, Vorsitzender des offiziellen Wiederaufbauausschusses, lehnte eine Wiederbelebung des Völkerbunds ebenso ab wie eine Föderation der angelsächsischen Welt ("*Union Now*"), die von dem Publizisten Clarence Streit vertreten wurde. Die Nachkriegsordnung sollte am besten aus der institutionalisierten Zusammenarbeit der Vereinten Nationen entwickelt werden. Siehe F. C. James: "The Postwar World: Must Use International Machinery We Have At Hand Now" in *FINANCIAL POST* 36, 26.11.1942, 6.

Im Januar 1943 griff Pearson die Idee der Institutionalisierung der Vereinten Nationen wieder auf. Roosevelt solle ein "United Nations Council" für eine Resolution zur Bekräftigung der Idee der Vereinten Nationen einberufen. Mit dem Status Quo war Pearson unzufrieden: "[T]he United Nations remain Mr. Roosevelt and Mr. Churchill". Amerikanische Beamte wie Adolf Berle waren einer Institutionalisierung der Vereinten Nationen gegenüber durchaus aufgeschlossen. Anfang März besprach Berle mit Pearson Pläne für ein Weltwährungssystem und die von Roosevelt Mitte Februar überraschend einberufene Hot Springs-Konferenz, die zur Gründung der *Food and Agriculture Organization* (FAO) führen sollte. Berle machte dabei einen häufig vorgebrachten Einwand gegen eine allgemeine Konferenz der Vereinten Nationen. Es würde schwierig sein, in der Öffentlichkeit und im Kongress die nötige Unterstützung für eine solche entstehende internationale Ordnung zu bekommen: "[I]t was better to proceed with scattered ad hoc United Nations discussions". Für Robertson in Ottawa war dies "a much less desirable course of procedure", obwohl Kanada selbst noch nicht über Alternativen nachgedacht hatte. King hatte sich gegenüber McCarthy lediglich für eine eingehendere Beratung unter den Vereinten Nationen vor einer Konferenz über die Friedensordnung ausgesprochen: "We cannot accept the idea that our destinies can be entrusted to the four larger Powers, and we have advanced the principle that representation on international bodies should depend on the extent of the contribution which each country would be expected to make to their work".³

Den Klientelstaatenvorstellungen der "Großen Drei" wurde auch von anderen Allianzpartnern konzeptionell eine gleichberechtigte Mitsprache aller Vereinten Nationen an der Nachkriegsplanung und einer Reform oder Neugründung des Völkerbunds entgegengesetzt.⁴ Van Kleffens etwa sprach sich in einem vielbeachteten Leserbrief an die TIMES gegen eine "Viermächte"-Nachkriegsordnung und für eine demokratischere Berücksichtigung der "kleineren Mächte" aus, was aber konkrete Verpflichtungen mit sich brachte: "If ... the smaller states claim their vote, they must also contribute to the common safety to the full measure of their capacity, proportionately with the greater states".⁵

³ Pearsons Tagebucheinträge, 2.1./3.1.1943 (Zitat 1), 8.3. (Zitat 2) in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. SSEA an McCarthy, 1.3.; Pearson an N. A. Robertson, 11.3. (Zitat 3); Ferns. EX-901, SSEA/N. A. Robertson an Gesandten in Washington/Pearson, 16.3. in NAC, RG 25, Vol. 5739, DEA/22-D(s), I. Vgl. Granatstein 1981, 146; English 1989-I, 277. Auch Brooke Claxton sprach sich vor der *Foreign Policy Association* für eine baldige Konferenz der Vereinten Nationen aus. Siehe "Parley Urged by Canadian - Claxton Warns on Attempt to Establish Anglo-American Post-War Rule" in NEW YORK TIMES, 7.2., 30. Zur Institutionalisierung der Vereinten Nationen siehe Holmes 1979-I, 46. Roosevelt hatte die Hot Springs-Konferenz ohne Abstimmung mit zuständigen Ministerien auf einer Pressekonferenz am 23. Februar 1943 angekündigt. Siehe Roosevelts Pressekonferenzen 882, 23.2.1943; und 885, 19.3. in Roosevelt 1972-XI, Vol. 21, 184ff. und 209-14. Vgl. Russell/Muther 1958, 65f. Zu Roosevelts Überlegungen über eine Institutionalisierung der Vereinten Nationen und Zusammenarbeit mit den "kleineren" Alliierten siehe den Bericht über die 28. Sitzung des *Pacific War Council* in Telg. 807, britischer Botschafter in Washington/Halifax an FO, 17.2. in PRO, DO 35/1730, WG 771/16/1. Protokoll der 28. PWC-Sitzung, 17.2. in NAC, RG 25, Vol. 5740, DEA/23-A(s), II.

⁴ Zu den zunächst eher konventionellen Vorstellungen der europäischen Alliierten siehe W. N. Hadsel: "Allied Governments in London - War Efforts and Peace Aims" in Foreign Policy Reports 18, Nr. 19 (1942/43), 15.12.1942, 250-9, 258f. Auszüge aus Erklärungen des neuseeländischen Gesandten in Washington, Walter Nash, Camp Tamiment, 28.6.1942 und London, 13.8.1942; Erklärung des chinesischen Außenministers, T. W. Sung, in New York, 10.10.1942; Erklärung von J. Smuts, London, 21.10.1942; Erklärung des tschechischen Präsidenten, Eduard Beneš, 28.4.1942 in United Nations Information Office: War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 1 to the United Nations Review, January 30, 1943. New York 1943a, 98f., 100, 102f., 106f. Auszug aus einer Rede von Beneš an der *University of Chicago*, 24.5.1943; Rede von Beneš vor einer CFR-Versammlung, Chicago, 22.5.1943; Erklärung des chinesischen Generalissimo Tschiang Kai-schek an die Vereinten Nationen, Tschungking, 7.7.1943 in United Nations Information Office 1943b, 82f., 92, 84f.

⁵ Auszug aus E. van Kleffens' Leserbrief an die London TIMES, 25.3.1943 in United Nations Information Office 1943b, 78f. Vgl. weiter McDougalls Memorandum "Progress in the War of Ideas" (zitiert in Kap. 3 und 4); Harrison 1942, 1;

Angehörige der außenpolitischen Elite in Kanada waren sich darüber einig, dass jetzt die Zeit gekommen war, die eigene Position zur Institutionalisierung der Vereinten Nationen und zu einer neuen Weltorganisation festzulegen:

"The fact that definite steps are likely to be taken now to get the United Nations together makes highly desirable the consideration of what Canada wants the United Nations as a group to do at this stage of the game, and how it desires the organization to function so as to increase its chances of being a postwar nucleus of a wider international and continuing organization".⁶

Solche Überlegungen wurden von überraschenden amerikanischen Vorstößen weiter genährt. Staatssekretär Welles hatte am 26. Februar 1943 vor Zuhörern an der *University of Toronto* nicht nur angeregt, dass die Vereinten Nationen auf Konferenzen die gesamte Bandbreite wirtschaftlicher Nachkriegsprobleme diskutieren sollten, sondern auch behauptet, dass ein effektiverer Völkerbund den Zweiten Weltkrieg hätte verhindern helfen können, was die Gründung einer verbesserten Weltorganisation nahe legte. In der kanadischen Öffentlichkeit fand Welles' Rede jedoch keine ausschließlich positive Aufnahme.⁷ Der Kriegsausschuss wurde über die geplante Hot Springs-Konferenz und Welles' Rede informiert, wobei weitere amerikanischen Initiativen erwartet wurden. Ein Bericht Pearsons zeigte, dass Ottawa sich darüber im Klaren war, dass es äußerst vorsichtig auf diese amerikanischen Vorstöße reagieren müsse. In einem Gespräch mit Jebb anlässlich des Eden-Besuchs kam zum Vorschein, dass sich das *Foreign Office* durch diese Initiativen zur Nachkriegspolitik in die Defensive gedrängt fühlte. Pearson warnte davor, die neue "internationalistischere" Haltung Washingtons zu unterminieren; vielmehr müsse sie unterstützt werden, auch wenn das bedeute, die britische Führungsrolle zurückzunehmen.⁸

Die Frage der Organisation der Vereinten Nationen war also plötzlich aktuell und rief die Vordenker im *Department of External Affairs* auf den Plan. Ein Gespräch Reids mit Berle Mitte März zeigte, dass nicht alle maßgeblichen Beamten im *State Department* ausreichend mit der kanadischen Haltung zu den *Combined Boards* und der UNRRA vertraut waren, was kein gutes Omen für eine

Rede des polnischen Botschafters in Washington, J. Ciechanowski, vor dem *Council on World Affairs*, Cleveland, OH, 23.10. in United Nations Information Office: War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 3 to the United Nations Review, April 30, 1944. New York 1944a, 98f. Aufzeichnung Graf Eduard Razinskis (polnischer Botschafter in London 1934 - 1945) über ein Gespräch mit Eden, 3.9. in General Sikorski Historical Institute (Hg): Documents on Polish-Soviet Relations, 1939 - 1945. 2 Bände. London/(Melbourne/Toronto). Bd. II: 1943 - 1945. 1967, 42ff.

⁶ E. J. Tarr an B. Claxton, 15.3.1943 in NAC, MG 32 B 5, Vol. 67, File "E. J. Tarr". Vgl. Martins Unterhauserklärung, 25.2. in CHCD 1943-I, 730.

⁷ Rede von Welles, *University of Toronto*, 26.2.1943 in DSB 8, Nr. 192 (1943), 179-84, 183f. Der GLOBE AND MAIL und das TORONTO TELEGRAM kritisierten, Welles habe die Bedeutung des Commonwealth zugunsten der Beziehungen zu den USA heruntergespielt. Das OTTAWA JOURNAL lehnte Nachkriegsplanung ab und bestand auf einer Konzentration auf die Kriegführung. SATURDAY NIGHT und der HAMILTON SPECTATOR begrüßten Welles' Rede. Siehe "Where Is Canada?" in GLOBE AND MAIL, 3.3., 6. WIB Press Survey: March 1 - 8, 1943, 4; WIB [Press and Public Opinion] Survey 6: March 13, 1943, 6f. Vgl. "No More Isolation" in FINANCIAL POST 37, 6.3.1943, 6. Coldwell fragte im Unterhaus, ob Kanada zur Einberufung einer Konferenz der Vereinten Nationen konsultiert worden sei, was King verneinte. Siehe Frage Coldwells und Antwort Kings im Unterhaus, 2.3. in CHCD 1943-I, 818f.

⁸ Memorandum "Proposals for Conferences of the United Nations", *External Affairs* an CWC (Dokument Nr. 434), 9.3.1943; Protokoll der 224. CWC-Sitzung, 11.3., 9f. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Pearson an N. A. Robertson, 15.3. in NAC, RG 25, Vol. 2169, DEA/53-SW-40. Massey kritisierte die bereits zu bemerkende Tendenz der britischen Regierung, die Nachkriegsplanung trotz aller Vorbehalte den USA zu überlassen: "[T]he president might be giving rope to the opposition and would bide his time until the reaction set in". Siehe Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 8.3. in PRO, DO 121/13.

Berücksichtigung bei der Nachkriegsplanung der Großmächte war. Ein von Robertson angefordertes Memorandum von Wrong stellte fest: "[W]e are ... deeply concerned with both the form and the substance of international post-war planning". Wrong empfahl, das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" zu propagieren, das kanadischen Interessen dienlich sein würde. Kanada solle darauf achten, von Großbritannien und den USA über Großmachtkonsultationen zur Nachkriegsordnung informiert zu werden. Der britischerseits wieder aufgegriffene Vorschlag einer gemeinsamen Commonwealth-Vertretung in den Vereinten Nationen (s. u. und Kap. 4) sei nicht mit Kanadas internationalem Status vereinbar: "This amounts to a revival of the old concept of the diplomatic unity of the Commonwealth".⁹

Edens Nordamerikabesuch lenkte Ottawas Augenmerk auf Churchills und Roosevelts Überlegungen zu einer Nachkriegsweltorganisation. Am 31. März konstatierte Eden im Kriegsausschuss ein hohes Maß an anglo-amerikanischer Übereinstimmung über die Nachkriegspolitik. Differenzen schien es nur über die Struktur einer Weltorganisation zu geben. Churchill habe in einer Radioansprache am 21. März von "regionalen (Sicherheits)Räten" gesprochen. Die amerikanische Seite dagegen vertrete einen universalistischeren Ansatz mit einem zentralen, acht- bis zehnköpfigen Rat der Großmächte und anderer Staaten, in dem die Repräsentation der Mitglieder des Commonwealth und der Vereinten Nationen ein besonderes Problem darstellen würde. Des Weiteren schien die Roosevelt-Regierung bereit zu sein, ihren Teil zu einer internationalen "Polizeimacht" nach dem Krieg beizutragen. King und St. Laurent betonten, dass die Dominien spätestens seit der Balfour-Erklärung von 1926 und Kanadas Wahl in der Völkerbundrat 1927 das Recht auf eigenständige Repräsentation in einem Weltsicherheitsrat hätten.¹⁰

Edens Ausführungen warfen die Frage auf, in wie weit Ottawa über die Vorstellungen im Weißen Haus und in *Downing Street No. 10* im Bilde war. Noch als *First Lord of the Admiralty* hatte Churchill dem britischen Kriegskabinet im März 1940 erklärt: "[H]e looked to the establishment of some international body on the lines of the League of Nations, and also to the establishment of an international tribunal for dealing with disputes of a justiciable character. He ... also ... advocated the establishment of an international air force". Als Premierminister hatte Churchill seinen Kollegen im August desselben Jahres seine Vorstellungen über einen europäischen Regionalrat der fünf Großmächte und dreier Kleinmachtgruppen (Skandinavien, Mitteleuropa und Balkan) erläutert.¹¹

⁹ Memorandum, Wrong an King, 20.3.1943, mit beiliegendem Memorandum Wrongs, 19.3. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 338, C-232943-7. Memorandum, Wrong an King, 22.3., mit beiliegendem Memorandum Reids über ein Gespräch mit Berle in Montréal, 20.3. in NAC, RG 25, Vol. 5739, DEA/22-D(s). Massey begrüßte die Verwendung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation", warnte aber angesichts der immer dominanteren USA und der Sowjetunion davor, die wichtigen Bindungen an das Mutterland allzusehnell zu lockern. Er empfahl eine eingehende Studie der Nachkriegspolitik, um die Veränderungen in den Beziehungen zu den USA und im Commonwealth zu erfassen. Massey an N. A. Robertson, 10.4. in NAC, RG 25, Vol. 3227, DEA/5475-40, I. Masseys "Anglophilie" wurde scharf kritisiert von J. L. Granatstein: "On Vincent Massey" in Canadian Forum 47 (1967/68), 246.

¹⁰ Protokoll der 228. CWC-Sitzung, 31.3.1943, 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Vgl. Pearsons "Report of Mr. Anthony Eden to the War Committee of the Canadian Cabinet, March 31st, 1943" in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Kings Tagebucheintrag, 31.3., 238f. in NAC, MG 26 J 13.

¹¹ WM (40) 67th, 13.3.1940 (Zitat) in PRO, CAB 65/6. WM (40) 233rd, 23.8.1940 in PRO, CAB 65/8. Vgl. die Auszüge aus diesen Kabinettsaufzeichnungen und aus Tagebucheinträgen von John Colville (Churchills Privatsekretär), 10.8., 13.12. in Gilbert (Hg) 1993-I, 874-7, 874f. und Gilbert (Hg) 1995-II, 643f., 707f., 1230ff.

In einem Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister V. M. Molotow am 9. Juni 1942 hatte der britische Premierminister dann Zweifel an Roosevelts Konzeption der "Vier Polizeimächte" in der Nachkriegswelt (s. u.) und einer allgemeinen Abrüstung aller anderen Staaten angemeldet. Churchill war der Meinung gewesen, dass alle demokratischen Staaten an einer internationalen Polizeimacht beteiligt sein müssten. Insgesamt zeigten solche Differenzen allerdings, dass es am besten sei, Nachkriegsfragen bis auf eine Friedenskonferenz zu verschieben. Am 29. November desselben Jahres hatte Churchill dann zwar in einer Radioansprache bemerkt, dass die drei Großmächte bereits während des Krieges "international instruments and national settlements" für Nachkriegseuropa diskutieren müssten. Wie allerdings Halifax gegenüber Welles beklagt hatte, war der britische Premierminister nicht wirklich bereit, sich auf irgendwelche Pläne festzulegen, weshalb die Vereinigten Staaten die Initiative ergreifen sollten.¹²

Während der Verhandlungen über einen Kriegseintritt der Türkei auf alliierter Seite hatte Churchill schließlich Anfang Februar 1943 das Memorandum *Morning Thoughts* verfasst, das freilich der Zustimmung des Kriegskabinetts entbehrte, wie Halifax Roosevelt mitteilte. Churchills *Morning Thoughts* hatten eine Nachkriegsorganisation der Vereinten Nationen als Weiterentwicklung des Völkerbunds zugrunde gelegt, die sich aus einem Weltsicherheitsrat und zwei Regionalräten in Europa und in Asien zusammensetzen sollte. Die Vereinten Nationen würden auf einer vollständigen Entwaffnung der Feindmächte bestehen und eine Polizeimacht der Großmächte formen. Die Nachricht von Churchills Memorandum schlug im Außenamt wie eine Bombe ein, hatte der Premierminister sich doch bisher geweigert, die eigenen Papiere zu einer neuen Weltorganisation, die z. T. beträchtlich von den *Morning Thoughts* abwichen, zu lesen. Jebb rekapitulierte: "[W]e were dumbfounded". Cadogan notierte abgeklärt: "I didn't see anything much [sic] wrong with it, though we altered a few details. He [Churchill] was awfully proud of it".¹³

In seiner weltweiten Radioansprache vom 21. März machte Churchill seine Ideen erneut publik. Ein Zentralrat der Großmächte und anderer Staaten sowie je ein europäischer und asiatischer Regionalrat würden Deutschland und Japan in Schach halten. Beunruhigend aus kanadischer Sicht war, dass Churchill zu den "Großen Drei" nicht "Großbritannien", sondern das "britische Commonwealth" zählte, was eine gemeinsame Commonwealth-Repräsentation implizierte.¹⁴ Der kanadische Premierminister

¹² Sowjetische Aufzeichnungen über ein Treffen Molotows und Maiskijs mit Churchill, Attlee, Eden und Cadogan in London, 9.6.1942; Telg., Molotow, London, an Stalin, Moskau, 10.6. in Rzheshesky (Hg) 1996, 267-74, 269ff.; 281-4, 282. Radioansprache Churchills, 29.11. in James (Hg) 1974-VI, 6710-5, 6715. Churchill misstraute der Sowjetunion und verwarf Chinas Anerkennung als Großmacht in einer Weltorganisation als "faggot vote on the side of the United States in any attempt to liquidate the British overseas Empire". Siehe Aufzeichnung Churchills an Eden, 21.10. in Churchill ³1965-IV, 504. Zu den vorhergehenden beiden Abschnitten vgl. E. J. Hughes: "Churchill and the Formation of the United Nations Organization" in JCH 9-4 (1974), 177-94, 178f., 183.

¹³ Telg. C-259, Churchill an (Halifax)/Roosevelt, 2.2.1943; Telg. C-266, Churchill an Roosevelt; Telg. R-260, Roosevelt an Churchill, beide 11.2. in Kimball (Hg) 1984-II, 128-32, 146f. Vgl. Churchill ³1965-IV, 636f.; Hull 1948-II, 1640f.; Goodwin 1957, 6ff.; Hughes 1973, 124f.; Hughes 1974, 184; Gilbert 1986-VII, 322ff. Cadogans Tagebucheintrag, 31.1. in Dilks (Hg) 1971, 509f. Jebb 1972, 121ff.; Luard 1982-I, 20.

¹⁴ Radioansprache Churchills, 21.3.1943 in R. R. James (Hg): Winston S. Churchill. His Complete Speeches. 8 Bände. London/New York 1974. Bd. VII: 1943 - 1949, 6755-65, 6757f. Goodwin 1957, 5f.; H. J. Lowe: The Planning and Negotiation of U.S. Post-War Security, 1942 - 1943. Diss. University of Virginia, Charlottesville 1972, 228f.; Hughes 1974, 183f.; Luard 1982-I, 20f. Cadogan war von Churchills Ansprache angetan: "Broadcast by Winston [Churchill] at 9. Very good - mostly on post-war prospects, which he has hitherto eschewed". Siehe Cadogans Tagebucheintrag, 21.3.1943 in Dilks (Hg) 1971, 515. Nach australischen Vorstellungen sollte die Nachkriegsordnung aus drei "Regionalräten" in Europa, Amerika und dem Fernen Osten sowie zwei "Regionalgruppen" des Commonwealth und der Sowjetunion, die in einem übergeordneten Rat vertreten sein

war unter den ungezählten Zuhörern dieser Ansprache, interessierte sich aber hauptsächlich für Bemerkungen zur Sozialpolitik. Der GLOBE AND MAIL nahm Churchills regionalistische Vorstellungen zur Kenntnis, hielt aber weiterhin an der militärischen Priorität vor der Nachkriegsplanung fest. In der WINNIPEG FREE PRESS wurde die Rede als "interpretation in somewhat greater detail of the broad terms of the Atlantic Charter" verstanden. In Washington kam Long zu einer kritischeren Bewertung: "The gist of Churchill's story is that Europe is a European problem and should be treated on a regional basis. England and Russia should take charge after the war, organize it into political entities, supervise their actions, keep them out of wars with one another and get a blank check from the United States to support that system".¹⁵

Churchill befasste sich also trotz der Priorität der Kriegführung bis zu einem gewissen Grad mit der Nachkriegssicherheit. Aus Washingtons Sicht musste jetzt allerdings gehandelt werden, wenn die Fragen der Nachkriegsordnung gemeinsam gelöst werden sollten. Roosevelt hatte Eden am 4. Januar 1943 telegraphiert, dass er sich über ein baldiges Treffen freuen würde.¹⁶ Am 11. Februar hatte Churchill diesen Vorschlag für Diskussionen über die Nachkriegspolitik aufgegriffen.¹⁷

Edens Washingtoner Gespräche waren informell gewesen. Hull hatte mehrmals die Schwierigkeiten geschildert, vom Kongress Unterstützung für Verpflichtungen auf eine Nachkriegsordnung zu erhalten. Die alte Kontroverse "Isolationismus" - "Internationalismus" müsse vermieden werden. Immerhin war im Senat am 16. März ein aufsehenerregender Resolutionsentwurf eingebracht worden, in dem unter Führung der USA die Einrichtung einer Organisation der Vereinten Nationen und einer internationalen Polizeimacht noch während des Kriegs gefordert wurden. Im *Foreign Office* wurde dies als gutes Zeichen dafür ausgelegt, dass der angestammte "Isolationismus" überwunden werden könne. Auf einem Arbeitsabendessen am 15. März hatte der Präsident gegenüber Eden ebenfalls die Ansicht vertreten, dass die Großmächte nach dem Krieg als "Polizeimächte" fungieren, alle anderen Staaten aber abrüsten¹⁸ müssten. Roosevelt hatte weiter auf Chinas Anerkennung als Großmacht

sollten, und einer "internationalen Polizeimacht" bestehen. Die "Großen Vier" würden die Aufgaben einer "internationalen Polizeimacht" bis zur Einrichtung einer Weltorganisation übernehmen. Siehe Telg. 205[A], Bruce an Curtin, 3.12.1942; Bruce an Churchill, 13.1.1943, mit beiliegendem Memorandum "Post-War Problems", 5.1.1943; Churchill an Bruce, 9.3.1943; Telg. 37[A], Bruce an Curtin, 16.2.1943 in DAFP 6, 178-81, 208-14, 214nf., 265-9. Vgl. C. Edwards: Bruce of Melbourne: Man of Two Worlds. London 1965, 375, 378f.; Stirling 1974, 307; I. M. Cumpston: Lord Bruce of Melbourne. Melbourne 1989, 232f.

¹⁵ Kings Tagebucheintrag, 21.3.1943, 209 in NAC, MG 26 J 13. Vgl. Gilbert 1986-VII, 367f. "War's Realities First" in GLOBE AND MAIL, 22.3., 6; "Realities of the Hour" in WINNIPEG FREE PRESS, 22.3., 11; C. Bloom: "What Did Mr. Churchill Mean?" in WINNIPEG FREE PRESS, 29.3., 11. Longs Tagebucheintrag, 21.3. in Israel (Hg) 1966, 302f.

¹⁶ Welles' Memorandum über ein Gespräch mit Halifax, 30.11.1942 in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. Bd. III: The British Commonwealth. Eastern Europe. The Far East. Washington 1963, 1f. Earl of Avon 1965, 367; Woodward 1976-V, 9f., 22f.

¹⁷ Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Winant; Hull an Roosevelt, beide 15.2.1943; Welles' Memorandum über ein Gespräch mit Halifax, 22.2. in FRUS 1943-III, 3ff. Edens Besuch sollte als Teil genereller Beratungen unter den Vereinten Nationen dargestellt werden, um die Sowjetunion nicht zu verärgern. Während das *Foreign Office* den politischen Charakter dieses Besuchs unterstrichen und eine mögliche Konferenz der Vereinten Nationen erwähnt hatte, setzte Washington durch, dass die Wörter "politisch" und "Konferenz" aus dem Entwurf einer Pressemitteilung gestrichen wurden, so dass nur noch von Diskussionen über die "most effective method of preparing for meetings between the ... United Nations" die Rede war. Siehe Pressemitteilung zu Edens Besuch, 12.3. in DSB 8, Nr. 194 (1943), 216f. Woodward 1976-V, 23.

¹⁸ Laut Jebb war sich Roosevelt nicht mehr "sicher", ob die (vollständige) Abrüstung der "Kleinmächte" wirklich eine so gute Idee sei. Denn dann würden nur die "Kleinmächte" von den freiwerdenden wirtschaftlichen Kapazitäten profitieren, weshalb Washington den Gedanken einer "internationalen Polizeimacht" im Gegensatz zu einer "Polizeimacht der Großmächte" wieder aufgriff. Siehe Jebb 1972, 126; Woodward 1976-V, 37.

bestanden. Am darauf folgenden Tag hatte der britische Außenminister Hopkins berichtet, dass die sowjetische Regierung laut Maiskij eine Stimmengleichheit von Großmächten und kleineren Mächte in einer Nachkriegsweltorganisation ablehne.¹⁹

In der wichtigen Abschlusss Diskussion am 27. März zwischen Roosevelt, Hopkins, Winant, Welles, William Strang (Unterstaatssekretär im *Foreign Office*) und Hull hatte man sich trotz Edens Bedenken weitgehend darauf verständigt, China als vierte Großmacht zu akzeptieren. Der Präsident hatte seine Vorstellungen von einer Weltorganisation skizziert und Churchills regionalistisch-eurozentrisches Konzept abgelehnt. Alle wichtigen Entscheidungen wie über Einsätze einer "Polizeimacht" sollten von einem Großmachtrat getroffen werden, Regionalräte könnten allenfalls eine beratende Funktion haben. Für eine Polizeimacht seien internationale Stützpunkte notwendig. Welles hatte hinzugefügt, dass Churchills Idee eines rein europäischen Regionalrats die USA ausschließen würde. Darauf hatte Eden erwidert, dass sein Premierminister dies nicht beabsichtigt hätte, und sich zu dem universelleren Ansatz bekannt.

Roosevelt hatte in seinen Ausführungen offensichtlich auf einen Verfassungsentwurf für eine Weltorganisation von Welles und dem *State Department* zurückgegriffen, der nach einer Diskussionen mit Eden am 24. März als Kompromiss zwischen der "Polizeimacht"-Konzeption und Churchills Regionalismus fertig gestellt worden war. Die vorgesehene Organisation sollte aus einem Exekutivrat vier vetoberechtigter Groß- oder "Polizeimächte" bestehen. Ein untergeordneter elfköpfiger Beirat der Großmächte und sieben regional ausgewählter Mitglieder der Vereinten Nationen sollte darüber entscheiden, was eine Bedrohung der Weltfriedens darstellte. Eine Vollversammlung sollte den kleineren Mächten die Möglichkeit geben, politischen "Dampf abzulassen", wie Eden nach London berichtete.²⁰

Im Anschluss an Edens Washingtoner Gespräche veröffentlichte Forrest Davis in der SATURDAY EVENING POST am 10. April den Artikel *Roosevelt's World Blueprint* - ein politischer Versuchsballon. Darin beschrieb Davis nach einem Interview im Dezember 1942 die Ansichten des Präsidenten zu einer Weltorganisation als Gratwanderung zwischen Realpolitik und internationaler Wohlfahrtspolitik. Roosevelt wollte den Völkerbund durch eine "lockere" Weltorganisation nach dem Modell der PAU ersetzen, die aus einem übergeordneten Exekutivausschuss bestehen sollte, der sich auf regionale Ausschüsse der "Großen Drei" für Europa und der "Großen Vier" für Asien sowie auf weitere

¹⁹ Zu dem gesamten Abschnitt siehe Memorandum, Winant an Roosevelt, 10.3.1943; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Eden und Halifax, 15.3.; Telg. 1973, U.S. Chargé d'Affaires in London/Matthews an Hull, 20.3.; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Eden und Halifax, 22.3. in FRUS 1943-III, 7-13, 26-34. Vgl. Sherwood ²1950, 713f.; Earl of Avon 1965, 372f.; Lowe 1972, 227; Woodward 1976-V, 32f. Zu Edens Washington-Besuch siehe jetzt W. F. Kimball: *"Anglo-American War Aims, 1941 - 1943: 'The First Review': Eden's Mission to Washington"* in A. Lane/H. Temperley (Hg): *The Rise and Fall of the Grand Alliance, 1941 - 1945*. Houndmills, Basingstoke/London/New York 1995, 1-21. Zur Resolution im amerikanischen Kongress siehe Divine 1967, 91-7. Edens Ausführung in Washington basierten im Wesentlichen auf dem *United Nations Plan* seines Ministeriums vom 16. Januar 1943 (s. u.). Vgl. Woodward 1976-V, 23ff.

²⁰ Hull informierte Litwinow am 31. März über den Inhalt der Gespräche mit Eden und hob die Übereinkunft hervor, dass die vier Großmächte gemeinsam an der Errichtung einer Nachkriegsordnung arbeiten würden. Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Memorandum Hulls, 27.3.1943; Memorandum von Hopkins, 27.3.; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Litwinow, 31.3. in FRUS 1943-III, 36-9, 44ff. WM (43) 53rd, Confidential Annex (CA), 13.4. in PRO, CAB 65/38. WP (43) 130: *"The Foreign Secretary's Visit to Washington"*, Kabinettssekretär E. Bridges an Kriegskabinett, 30.3. in PRO, CAB 66/35. Vgl. Welles 1946, 23f.; Welles 1950, 187ff.; Sherwood ²1950, 717f.; Earl of Avon 1965, 376ff.; Divine 1967, 114; Woodward 1976-V, 33-6. Churchill blieb bei seiner Opposition gegen Chinas Anerkennung als Großmacht: "China is not a world power equal to Britain, the United States, or Russia, and I am reluctant to subscribe to such statements". Siehe Churchill an Cadogan, 22.3. in Churchill ³1965-IV, 837.

politische Ausschüsse stützen würde. Die Vereinten Nationen sollten ihre nationalen Streitkräfte der Weltorganisation zur Abschreckung und für militärische Sanktionen zur Verfügung stellen. Eine rein internationale Polizeimacht oder internationale Stützpunkte seien nicht wünschenswert. "The President holds that a genuine association of interest on the part of the great powers must precede the transformation of the United Nations' military alliance into a political society of nations". Was die Nachkriegszusammenarbeit mit der Sowjetunion anbetraf, so war Roosevelt optimistisch.²¹

Roosevelt hatte sein Konzept der vier "Polizeimächte" offiziell erstmals gegenüber dem sowjetischen Außenminister Molotow rund ein Jahr zuvor entwickelt. Eine neue Weltorganisation sei wegen der vielfältigen Interessen ihrer Mitglieder wenig erstrebenswert, vielmehr sollten die "Großen Vier" (einschließlich Chinas, später auch Frankreichs und anderer Mächte) die Rolle einer "Weltpolizei" bei weltweiter Abrüstung besonders in Europa übernehmen. Molotow stimmte diesen Vorstellungen zu, war aber wie Churchill gegen einen Großmachtstatus Chinas. Wenig später übermittelte erst Litwinow, dann auch Molotow Stalins Übereinstimmung mit Roosevelts Ideen. Der sowjetische Botschafter antwortete auf die Frage, ob Moskau bereit sei, den Völkerbund aufzugeben: "Anything for the common cause".²² Premierminister King war für seinen Teil mit diesen Ideen auf einem Washington-Besuch Anfang Dezember 1942 bekannt gemacht worden. Roosevelt hatte unterstrichen, dass die Nachkriegsordnung schon während des Kriegs vorbereitet werden müsse, wofür eine Konferenz mit Churchill und Stalin nötig sein würde.²³

Zwischen dem 18. und dem 21. Mai 1943 hielt sich King anlässlich von Churchills Besuch und einer Sitzung des *Pacific War Council* erneut in der amerikanischen Hauptstadt auf. King hatte im Unterhaus stolz verkündet, dass er nach Washington reisen würde, was oppositioneller Kritik an einem

²¹ F. Davis: "Roosevelt's World Blueprint" in SATURDAY EVENING POST 215, Nr. 41, 10.4.1943, 20f., 109f. (Zitat). Vgl. Russell/Muther 1958, 100ff.; Divine 1967, 114f.; Hughes 1973, 110f.; Luard 1982-I, 21. Halifax berichtete: "Mr. Davis ... mentioned to a member of my staff that the President attached the greatest importance to having a flexible international organisation after the war and was very much averse to the rigid framework of the League of Nations, which permitted oratory between the nations without achieving anything". Siehe Dep. 384, Halifax an Eden, 16.5., mit beiliegender Zusammenfassung von Davis' Artikel [FO Confidential Print U 2377/1816/70] in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Box 13, File 506. Davis' Artikel wurde auch im kanadischen Außenministerium studiert. Siehe die Kopie des Staatssekretärs mit Anstreichungen in NAC, RG 25, Vol. 2868, DEA/1842-40, IV, File Pocket. Zu Roosevelts Sanktionsvorstellungen, die 1937 in der berühmten "Quarantäne"-Rede in Chicago geäußert worden waren, siehe H. J. Ehler: Die amerikanische Außenpolitik und die Errichtung des "kollektiven Sicherheitssystems" der Vereinten Nationen während des Zweiten Weltkrieges. Präsident Franklin D. Roosevelt und das Problem der Friedenssicherung in der Nachkriegszeit. Diss. Freiburg i. B. 1968, 60-73.

²² Memorandum des Übersetzers Samuel H. Cross (Russischprofessor an der *Harvard University*) über ein Gespräch Roosevelts mit Molotow und Hopkins, 29.5.1942, 19:40; Hopkins' Memorandum über dasselbe Gespräch; Cross' Memorandum über ein Gespräch zwischen Roosevelt, Litwinow, Hopkins und Molotow, 1.6.1942, 10:30 Uhr (Zitat) in FRUS 1942-III, 568f.; 572ff.; 578-83, 580f. (Zitat). Sowjetische Aufzeichnungen über Roosevelts, Hopkins und Molotows Gespräch vor dem Abendessen, 29.5.; Telg., Molotow, Washington, an Stalin, Moskau, 2.6. in Rzheshesky (Hg) 1996, 173ff., 204ff. Pressemitteilung des Weißen Hauses zu Molotows Besuch, 11.6. in DSB 6, Nr. 155 (1942), 531. Siehe weiter Sherwood ²1950, 560, 571-5; Hughes 1973, 45f. Tschujew's Aufzeichnungen erwähnten Molotows Treffen mit Roosevelt nur im Zusammenhang mit der Frage einer "zweiten Front". Vgl. Chuev/Resis (Hg) 1993, 46, 68. Am 9. Juni 1942 berichtete Molotow Churchill den Inhalt dieser Gespräche mit Roosevelt. Siehe die Dokumentation der Forschungsabteilung des *Foreign Office* "Private Statements of Soviet Leaders About [an] International Organisation for the Maintenance of International Peace and Security", 14.1.1944 in PRO, DO 35/1848, WR 208/43.

²³ Kings Tagebucheintrag, 5.12.1942, 1049-55 in NAC, MG 26 J 13. Roosevelt hatte seine Gedanken ebenso gegenüber dem Vorsitzenden der amerikanischen Völkerbundvereinigung, Clark M. Eichelberger, und gegenüber Smuts wiederholt. Siehe Memorandum "The President's Conversation At Luncheon With G[race] G. T[ully] and S[amuel] I. R[osenman], ein enger Mitarbeiter Roosevelts - d. V.", November 13, 1942", nicht abgezeichnet, 13.11.; Roosevelt an Smuts, 24.11. in Roosevelt/Lash (Hg) 1952-III, 445, 447f. Lowe 1972, 212f.; Hughes 1973, 44f.; C. M. Eichelberger: Organizing for Peace. A Personal History of the Founding of the United Nations. New York 1978, 236-41.

weiteren Ausschluss Kanadas von wichtigen anglo-amerikanischen Treffen vorbeugen half und eine überwiegend positive Presse erfuhr. Von konservativer Seite wurde allerdings gefordert, dass Kanada sich bei seiner Nachkriegsplanung am Commonwealth orientieren sollte.²⁴ Zu einem ersten Gespräch am Abend des 19. Mai mit dem Präsidenten und Churchill notierte der kanadische Premierminister: "Altogether it was clear that he [Roosevelt] had in mind avoiding anything like a conference that would bring together all the United Nations into one meeting". Später erläuterte Roosevelt seine Vorstellungen zu einer Weltorganisation mit einem Obersten Rat sowie einem "moderator" (eine Art Generalsekretär) und fragte den ausweichenden King, ob er bereit sei, eine solche Position einzunehmen. Am darauf folgenden Tag erörterten die drei Staatsmänner erneut, wer der "moderator" einer Weltorganisation werden könne, wobei neben den Gesprächsteilnehmern die Namen von Smuts und Hopkins zur Diskussion gestellt wurden. Churchill machte sich erneut für eine Weltorganisation aus diesmal drei Regionalräten in Europa, Asien und (Nord)Amerika sowie einem übergeordneten Weltrat stark. Die Vereinigten Staaten sollten in allen drei Regionalräten vertreten sein, wobei Churchill besonders der europäische Rat wichtig war, der Roosevelt aber innenpolitische Sorgen bereiten würde. Großbritannien könne seinen Sitz im nordamerikanischen Rat Kanada überlassen.²⁵ Am nächsten Tag wiederholte Churchill diese Ideen gegenüber Halifax, Vizepräsident Henry Wallace, Kriegsminister Henry Stimson, dem demokratischen Vorsitzenden des Senataußenausschusses, Tom Connally, und Welles.²⁶

Unterdessen informierte Welles King, dass er Roosevelt bald einen umfassenderen Plan für eine Weltorganisation mit einem zentralen elfköpfigen Rat vorlegen werde, in dem die vier Großmächte ständig und mit doppelter Stimme vertreten sein würden. Kanada als Fürsprecher der Dominien und lateinamerikanischen Staaten würde ebenfalls zwei Stimmen haben, alle anderen Länder dagegen nur eine. King unterstrich einmal mehr die Notwendigkeit, Kanada als eigenständiges Land und nicht als Vertreter der Dominien oder des Commonwealth zu behandeln. Welles wollte Roosevelt seinen Plan ohne weitere Absprache mit dem *State Department* oder Hull vorlegen, was King als Zeichen eines bemerkenswerten Einflusses wertete.²⁷

²⁴ Frage Graydons und Antwort Kings im Unterhaus, 12.5.1943 in CHCD 1943-III, 2617f. WIB Press Survey: May 10 - 17, 1943, 5; WIB Survey: May 24 - 31, 1943, 6; WIB Field Report 8: June 2, 1943, 10.

²⁵ "Memorandum of a conversation Mr. Mackenzie King had with President Roosevelt and Mr. Churchill ... - May 19, 1943"; "Memorandum of conversation ... - May 20, 1943"; "Memorandum of conversation ... - May 21, 1943" als Anlagen zu Kings Tagebucheinträgen für den 19.5., 380g - 380i; für den 20.5., 383e - 383g; für den 21.5., 385d - 385f in NAC, MG 26 J 13. Vgl. die Bemerkungen der Herausgeber in FRUS 1943[-VIII], 123, 141.

²⁶ Memorandum der britischen Botschaft über Churchills Treffen mit amerikanischen Politikern und Diplomaten, 22.5.1943 in FRUS 1943[-VIII], 166-72. Diese Aufzeichnung wurde Roosevelt von Halifax übergeben und im Londoner Kriegskabinett zirkuliert. Siehe Kimball (Hg) 1984-II, 221-7. WP (43) 233: "Record of a Conversation at Luncheon at the British Embassy, Washington, On 22nd May 1943" in PRO, CAB 66/37. Vgl. Churchill ³1965-IV, 717-21; Lowe 1972, 238-49; F. P. King: *The New Internationalism: Allied Policy and the European Peace, 1939 - 1945*. London 1973, 162f.; Hughes 1973, 130ff.; Hughes 1974, 184f.; Woodward 1976-V, 38-41; Adams 1981, 139. Vgl. weiter die australischen Kommentare zu Churchills Ausführungen: "The policy suggested by the Prime Minister is one of great vision, covers all the fundamentals, is free from unnecessary detail such as would provoke controversy, and, if jointly announced by the Prime Minister, the President, and Stalin, would have an electrifying effect upon the world". Bruce hatte von britischer Seite eine Kopie der Aufzeichnung von Churchills Ausführungen bekommen. In den kanadischen Akten wurde keine solche Kopie gefunden. Telg. 131[A], Bruce an Curtin/Churchill, 20.8. in DAFP 6, 482f. Vgl. Stirling 1974, 335.

²⁷ "Memorandum of conversation Mr. Mackenzie King had with Mr. Sumner Welles ... May 21, 1943" als Anlage zu Kings Tagebucheintrag, 21.5.1943, 385g - 385i in NAC, MG 26 J 13. King berichtete dem Kriegsausschuss am 26. Mai "in some detail" über seinen Washington-Besuch. Siehe Protokoll der 238. CWC-Sitzung, 26.5., 7 in NAC, RG 2, Vol. 5678. Kings Tagebucheintrag, 26.5., 401 in NAC, MG 26 J 13.

Wenig später beantwortete King die Frage von Hochkommissar MacDonald, ob Roosevelt und Churchill ähnliche Ansichten über die Nachkriegsordnung hatten, folgendermaßen:

"I told him I was quite sure that they were not. That I thought Churchill was much too sanguine and took it far too much for granted that peace settlements were going to be made on the other side of the ocean, possibly in Britain, and that most matters would be decided at the peace table whereas I rather felt that the President was not looking for any single conference to settle matters but rather had in mind their adjustments bit by bit over a period of years, possibly during the period of a lengthy armistice".²⁸

Churchills und Roosevelts Überlegungen, wie sie sich aus öffentlichen Erklärungen und Kings vertraulichen Berichten an den Kriegsausschuss rekonstruieren ließen, waren dem Außenministerium bekannt, wie ein wichtiges Memorandum Wongs anlässlich der ersten anglo-amerikanischen Militärkonferenz in Québec City beweist. Der Unterstaatssekretär stellte zunächst fest, dass Ottawa bisher kaum über die Vorstellungen im *State Department* und im *Foreign Office* informiert worden sei, obwohl die Bedeutung einer Weltorganisation unbestritten sei: "It is generally agreed that an effective security system is a necessary foundation for all post-war planning, and that international plans for civil aviation, monetary stabilization, commercial policy and so on can only be effective in an atmosphere of international security". Churchills Regionalismus würde nur "isolationistische" Elemente in den USA ermutigen, sich nach dem Krieg von Europa abzuwenden. Außerdem würden sicherheitspolitische "Regionen" nicht mehr rein geographisch, sondern zunehmend nach moderner Militärstrategie bestimmt. Nach Roosevelts Ansicht schließlich war ein "ad hoc 'Concert of great Powers'" einer formalen Sicherheitsorganisation vorzuziehen. Wegen der Bedeutung einer Nachkriegsorganisation riet Wong, Genaueres über die amerikanisch-britischen Überlegungen herauszufinden und den eigenen Standpunkt ausgehend vom "Prinzip der funktionalen Repräsentation" zu bestimmen, bevor sich das Dominion wieder mit Vorabsprachen der Großmächte konfrontiert sehen würde.²⁹

Während der ersten Québec-Konferenz wurde der kanadische Premierminister nochmals von Churchill und Roosevelt über ihre Vorstellungen zu einer Weltorganisation unterrichtet, wobei von einer gemeinsamen Erklärung zu einer "Übergangsperiode" und einer Sicherheitsorganisation mit drei Regionalräten in Europa, Amerika und Asien sowie einem Obersten (Sicherheits-)Rat der "Großen Vier" die Rede war. King warnte erneut davor, die sicherheitspolitische Rolle der Großmächte im Hinblick auf die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen und Dominien zu sehr in den Vordergrund zu stellen. Churchill erklärte beschwichtigend, dass eine Vollversammlung ein wichtiges Gegengewicht und Verbindungsorgan zu dem geplanten Großmachtrat darstellen würde.³⁰ Zehn Tage später skizzierte

²⁸ Tagebucheintrag Kings, 18.6.1943, 469 in NAC, MG 26 J 13.

²⁹ Wongs Memorandum "Post-War International Organization", 7.8.1943 in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Eayrs 1972-III, 140f.; Merrick 1974, 61f. Dieses Memorandum wurde im Kriegsausschuss zirkuliert. Vgl. Memorandum "Postwar International Organization", Heeney an CWC (Dokument Nr. 583), 10.8./27.8. in NAC, RG 2, Vol. 5679.

³⁰ Kings Tagebucheintrag, 21.8.1943, 694f. in NAC, MG 26 J 13. Vgl. die Bemerkungen der Herausgeber in FRUS 1943[-VIII], 928f. King beobachtete, dass das *State Department* für Roosevelt Hintergrundpapiere für die Québec-Konferenz ausgearbeitet hatte, die offensichtlich bisher weder von dem Präsidenten noch von Churchill gründlich studiert worden seien. Roosevelt modifizierte seine "Polizeimacht"-Konzeption zu dieser Zeit dahingehend, dass die "Großmächte" eine entsprechende Rolle jetzt nur noch in der zwei- bis vierjährigen "Übergangsperiode" zwischen den Kapitulationen und der Einrichtung einer ständigen Friedensordnung einnehmen würden. Siehe Roosevelt an Ex-Senator George W. Norris (Demokrat), 21.9. in Roosevelt/Lash (Hg) 1952-III, 472ff.

Churchill für den kanadischen Kriegsausschuss die britischen und amerikanischen Pläne für eine Weltorganisation. Während der britische Premierminister ein System mehr oder weniger autonomer regionaler Räte anstrebte, war die amerikanische Seite für einen zentralen Rat der vier Großmächte, dem eine Vollversammlung beigeordnet sein würde. King erhob Einspruch gegen diese offensichtliche Großmachtdominanz: "Some method should be sought which would enable an equitable apportionment of rights, functions and responsibilities to be made. It had been possible to leave the supreme direction of the war largely in the hands of the U.K. and U.S. governments, but the same conditions would not obtain in time of peace".³¹

Auch in der Presse wurde über Vorstellungen zu einer Nachkriegsordnung berichtet und nachgedacht. Elson beispielsweise ging Anfang September 1943 von einer anglo-amerikanischen Allianz aus, die nach Kriegsende mit den gemeinsamen Generalstabschefs, den *Combined Boards* und den Ausschüssen der Vereinten Nationen das Grundgerüst einer Weltorganisation darstellen würde. Claxton habe in einer Rede vor dem CIPA sieben Prinzipien einer neuen Außenpolitik dargelegt, die Kings "funktionales Prinzip" und die Befürwortung einer Weltorganisation beinhalteten sowie Ottawas Präferenz der Gründung weiterer Kernorgane der Vereinten Nationen noch während des Krieges unterstrichen. Elson hielt dem entgegen, dass die anglo-amerikanische Zusammenarbeit eher informell bleiben würde, um öffentlicher Kritik an einem genaueren Plan für eine Weltorganisation vorzubeugen.³²

5.2.: Die amerikanische Nachkriegsplanung

Mit Churchills und Roosevelts sicherheitspolitischen Ansätzen war Ottawa bis Ende August 1943 hinlänglich vertraut. Doch wie sah die Nachkriegsplanung im *State Department* und im *Foreign Office* aus? Die amerikanische Nachkriegsplanung hatte bereits kurz nach Kriegsausbruch 1939 zweigleisig begonnen. Einerseits verfasste eine besondere Forschungsabteilung des *State Department* Hintergrundstudien zu Problemen der internationalen Sicherheit. Andererseits diskutierte ein überparteilicher, halboffizieller Beratungsausschuss diese Papiere und verfasste Entwürfe für die Verfassung einer neuen Weltorganisation. Nach dem Kriegseintritt 1941 wurde die Planungsmaschinerie bis 1944 erheblich ausgeweitet, um Washingtons neuer Interessenlage Rechnung zu tragen.

Am 27. Dezember 1939 stimmte Hull der Einrichtung eines Beratungsausschusses (*Advisory Committee on Problems of Foreign Relations*; ACPFR) zu Problemen der Friedensordnung und des

³¹ Protokoll der 257. CWC-Sitzung, 31.8.1943, 5f. in NAC, RG 2, Vol. 5679. Merrick 1974, 60f. Laut King befanden sich Churchills Überlegungen zu einer Weltorganisation noch in einem Embryonalstadium: "[N]othing was too definite even in his [Churchill's] own mind". Kings Tagebucheintrag, 31.8., 743, 747ff., 748 (Zitat) in NAC, MG 26 J 13.

³² R. T. Elson: "U.K. - U.S. Postwar Alliance Now Seen As Certainty" in FINANCIAL POST 37, 11.9.1943d, 1f. Zu Claxtons Ansichten siehe P. J. Philip: "Canada Achieves Independent Role" in NEW YORK TIMES, 29.8., 19; "Canada Lists Ties Desired with US" in NEW YORK TIMES, 2.9., 7. B. Claxton: "Anglo-American Relations and Canadian Policy" in V. Anderson (Hg): The United Nations Today and Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 21 to 28, 1943. Toronto, 145-59, 155-8. Vgl. Slack 1946, 276f. Eine Sonderausgabe der FINANCIAL POST gab einen Überblick über die entstehenden Ausschüsse und Organisationen der Vereinten Nationen. Ein übergeordneter zentraler Zusammenschluss der Vereinten Nationen sei bisher vermieden worden zugunsten technischer ("funktionaler") Organisationen, die nach Ad-Hoc-Bedürfnissen eingerichtet worden waren. Siehe "Will This Be [the] New World Government? Pattern Is Beginning to Emerge From a Host of Individual Agreements" in Sonderausgabe der FINANCIAL POST 37: *Canada and the United Nations*, 25.9.1943, A1.

Wiederaufbaus unter Welles' Vorsitz zu. Hull dachte an die Gründung einer gesonderten Abteilung seines Ministeriums, musste sich aber wegen Mangel an Personal und Ressourcen mit einem Beratungsausschuss zufrieden geben. Dieser Beratungsausschuss befasste sich in drei Unterausschüssen Dr. Leo Paswolskis (ein Mitarbeiter Hulls für Fragen der Friedensordnung), Richter Walton R. Moores (Rechtsberater des *State Department*) und George Rublees (Direktor des *Intergovernmental Committee on Political Refugees*) mit Wirtschafts- und Währungsfragen, politischen Problemen und Abrüstung. Das ACPFR arbeitete informell und kam aber über die Diskussion elementarster Aspekte der Nachkriegsplanung nicht hinaus, da die Tagespolitik längerfristige Erwägungen in den Hintergrund drängte.³³

Nach dem Scheitern der Welles-Mission für einen Verhandlungsfrieden in Europa machte sich der wichtige politische Unterausschuss des ACPFR im April 1940 Gedanken über ein mehrgliedriges regionales Sicherheitssystem. Ein zentraler politischer Rat der vier europäischen Großmächte und mit Vertretern regionaler Staatengruppierungen sollte ohne die Einstimmigkeitsregel des Völkerbunds über Sicherheitsfragen entscheiden. Ein Beirat weltweit angesehener Staatsmänner sollte diesen Rat über dringliche Konflikte beraten. Als Judikativorgan war ein Weltgerichtshof vorgesehen, als Exekutivorgan eine Polizeistreitmacht kleinerer neutraler Staaten. Schließlich sollte es noch eine Abrüstungskommission und verschiedene technische Unterausschüsse geben.³⁴ Dieser frühe Entwurf war bereits erstaunlich konkret, was eine Charakteristik aller weiteren amerikanischen Papiere werden sollte.

Am 3. Februar 1941 richtete das Außenministerium auf Betreiben und unter Leitung von Paswolski eine eigene Abteilung für Nachkriegsprobleme (*Division of Special Research*) ein, die als Sekretariat und Forschungsorgan des Beratungsausschusses und einer interministeriellen Arbeitsgruppe für wirtschaftliche Nachkriegsprobleme fungierte. Paswolskis Abteilung bestand bis Ende 1942 aus einer wirtschaftlichen und einer politischen Unterabteilung unter Leitung Julian Wadleighs und Harley A. Notters, letztere mit drei Unterausschüssen zu internationaler Organisation, zu Sicherheit, Abrüstung und Völkerrecht sowie zu territorialen Fragen.³⁵

Um Planungsfragen mehr Aufmerksamkeit zu widmen, setzte Hull nach dem Kriegseintritt der USA im Dezember 1941 auf Anregung von Paswolski die Gründung eines neuen Beratungsausschusses

³³ Hull 1948-II, 1626f.; Notter 1950, 19-22, 453f.; Russell/Muther 1958, 17, 217f. Die Mitglieder dieses Beratungsausschusses waren: Welles, Moore, George S. Messersmith (Unterstaatssekretär), Berle, Hackworth, Paswolski, Feis, Henry F. Grady, Stanley K. Hornbeck (politischer Berater) sowie Moffat (Leiter der Europa-Abteilung). Wenig später kamen folgende Beamte hinzu: James F. Dunn (politischer Berater), Long, Norman H. Davis (ehem. Delegierter auf den Abrüstungskonferenzen in London und Genf, Präsident des CFR) sowie Rublee. Von Rublee und Davis abgesehen waren alle Ausschussmitglieder Beamte des Außenministeriums. Neuere Darstellungen auf Aktenbasis zur Nachkriegsplanung des *State Department* sind G. Schild: *Bretton Woods and Dumbarton Oaks: American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire/London 1995a, Kap. 3; Hoopes/Brinkley 1997, Kap. 4. Lowes Darstellung ist unzureichend recherchiert, nicht selten sachlich falsch und zuweilen irreführend (Lowe 1972 *passim*).

³⁴ Aufzeichnung über zwei Sitzungen des politischen Unterausschusses am 19.4.1940 und 26.4., 1.5. in Notter 1950, 458ff., 28.

³⁵ Notter 1950, 41f., 149-57, 518ff. Vgl. Hull 1948-II, 1630. Notter war ein Verbindungsbeamter im Büro des Staatssekretärs, Wadleigh kam aus der Handelsabteilung. Paswolskis Abteilung war Hull verantwortlich. Zur Organisation des Außenministeriums siehe das Organigramm in DSB 4, Nr. 105 (1941), 754; E. W. Spaulding: *"Research Organization and Procedure Within the Department of State"* in DSB 4, Nr. 96 (1941), 512-6; *"The Department of State in Wartime"* in DSB 7, Nr. 174 (1942), 855ff.

zur Nachkriegspolitik (*Advisory Committee on Post-War Foreign Policy* - ACPFP) durch, dem Mitglieder verschiedener Regierungsbehörden, Ministerien und Vertreter des öffentlichen Lebens angehören sollten. Der ACPFP trat erstmals am 12. Februar 1942 unter Welles' Leitung zusammen, wobei alle Mitglieder wegen der wenig ermutigenden militärischen Lage besonders im Pazifikraum auf strikteste Geheimhaltung verpflichtet wurden, um öffentlicher Kritik an "unnützer Friedensplanung" vorzubauen. Bis Anfang Mai fanden nur vier Plenarsitzungen statt, da die Hauptarbeit in den Ausschüssen geleistet wurde. Für das Thema dieser Arbeit am wichtigsten war Welles' *Special Subcommittee on International Organization* des politischen Ausschusses, in dem die Verfassung einer neuen Weltorganisation ausgearbeitet wurde. Verschiedene Mitarbeiter der Forschungsabteilung gehörten dem neuen Beratungsausschuss an, was die zweigleisige Nachkriegsarbeit koordinieren half.³⁶

Im ACPFP-Unterausschuss für wirtschaftlichen Wiederaufbau wurden zwischen Februar und Mai 1942 die ersten inoffiziellen Entwürfe für die UNRRA diskutiert. Der Unterausschuss für politische Fragen befasste sich in der Zwischenzeit mit der Gründung einer Weltorganisation während des Kriegs, um ein "Zu-Spät-Kommen" wie im Falle des Völkerbunds zu vermeiden. Im ACPFP-Plenum trug Welles am 21. März und 4. April 1942 die Vorstellungen des politischen Unterausschusses vor: Noch während des Kriegs sollte eine "United Nations authority" eingerichtet werden, die nach einem Waffenstillstand für ungefähr ein Jahr über Sicherheitsprobleme wachen und danach in einer ständigen Weltorganisation aufgehen sollte. Diese "United Nations authority" sollte alle Mitglieder der Allianz umfassen, wobei die vier Großmächte über eine "Provisional Armistice Administration" mit einigen Vertretern der Vereinten Nationen die politische Führung übernehmen würden. Auf der vierten ACPFP-Sitzung am 2. Mai erklärte Hull, dass dies das letzte Plenartreffen sei, da die Grundlinien der Planung für eine Weltorganisation diskutiert worden seien und man jetzt auf die Zustimmung der Regierung warten müsse. Alle weitere Arbeit solle den Unterausschüssen überlassen werden, um das Wissen über die politisch heikle Nachkriegsplanung auf einen möglichst kleinen Kreis zu beschränken.³⁷

Das so suspendierte ACPFP sollte erst Mitte Januar 1944 durch ein dem Außenministerium formal eingegliedertes *Advisory Council on Post-War Foreign Policy* ersetzt werden. Diesem vergrößerten Beirat zur Nachkriegspolitik wurden in einer weiteren Umorganisation drei rein ministerielle Ausschüsse beigeordnet: das *Policy Committee* für aktuelle Fragen; das *Post-War Programs Committee*; und die *International Organization Group* (zuvor *Informal (Political) Agenda Group*), die auf Hulls engste Mitarbeiter beschränkt war und in ihrem Kern als (*Postwar*) *Consulting Group* mit

³⁶ Memorandum, Paswolski an Welles, 11.4.1941; Memorandum, Paswolski an Hull, 12.9.; Memorandum, Hull an Roosevelt, 22.12., mit beiliegender Mitgliederliste des neuen Beratungsausschusses in Notter 1950, 462, 464-7, 63ff. Vgl. Welles 1946, 20ff.; Hull 1948-II, 1631-7; Notter 1950, 78-84, 91; Russell/Muther 1958, 218; Lowe 1972, 1-6, 11ff.; Divine 1967, 49f. Hull als Vorsitzender nominierte folgende Mitglieder: Welles (stellv. Vorsitzender), N. H. Davis, Myron C. Taylor (Roosevelts Vertreter an der Kurie), Acheson, Hamilton Armstrong (Herausgeber von *Foreign Affairs*), Berle, Isaiah Bowman (Präsident der *Johns Hopkins University*), Benjamin Cohen (Mitarbeiter im Weißen Haus), Feis, Hackworth, Harry Hawkins, Anne O'Hare McCormick (*NEW YORK TIMES*) und Paswolski. Spätere Ernennungen waren: im Mai 1942: Tom Connally (Demokrat; Texas); Warren Austin (Republikaner; Vermont; Minderheitsangehöriger des Senataußenausschusses); Robert Watt (*American Federation of Labour* - AFL); Walter Reuther (*Congress of Industrial Organizations*); im Juni 1942: Brooks Enemy (Direktor des *Council on Foreign Affairs of Cleveland*), James Shotwell (Völkerrechtler, Historiker, Leiter der Wirtschafts- und Geschichtsabteilung des *Carnegie Endowment*); und im Januar 1943: Archibald MacLeish (Leiter der *Library of Congress*). Vgl. Notter 1950, 72-8. Eine der wenigen zeitgenössischen Beschreibungen dieser Planungsmechanik ist K. Smith: "The American Plan for a Reorganized World" in *American Mercury* 60, Nr. 227 (1942), 536-47. Vgl. Divine 1967, 82.

³⁷ Hull 1948-II, 1637f.; Notter 1950, 85-93; Russell/Muther 1958, 99; Lowe 1972, 13.

Roosevelt die Verfassungsentwürfe für eine Weltorganisation besprach. Dieses "Koordinationszentrum der amerikanischen Planung für die zu errichtende internationale Organisation" (Ehler) beriet Hull und Stettinius während der Konferenzen in Moskau, Dumbarton Oaks und San Francisco. Die zahlreichen innerministeriellen Ausschüsse der Forschungsabteilung wurden von dem *Post-War Programs Committee* koordiniert.³⁸ Am 1. Januar 1943 war auch Paswolskis Forschungsabteilung erweitert, umbenannt sowie in eine politische und wirtschaftliche Unterabteilung zweigeteilt worden.³⁹ Die Forschungsabteilung wurde am 14. Januar 1944 nochmals umorganisiert: Die *Division of Political Studies* wurde in *Office of Special Political Affairs* umbenannt, das in die *International and Security Organization Division* und die *Territorial Studies Division* zweigeteilt wurde. Zudem wurde ein Sonderstab zur Unterstützung des *Committee on Post-War Programs* eingerichtet.⁴⁰

Im Sommer 1942 diskutierte der ACPFP-Unterausschuss für internationale Organisation veröffentlichte Entwürfe für eine Weltorganisation sowie die Völkerbundsatzung und machte sich im Herbst an die Ausarbeitung einer Verfassung für eine Weltorganisation. Der daraus hervorgehende Entwurf wurde während des Eden-Besuchs am 26. März 1943 fertig gestellt (s. o.). Hull war jedoch mit der leicht regionalistischen Tendenz dieses Kompromisses zwischen Churchills und Roosevelts Vorstellungen nicht einverstanden. Der amerikanische Außenminister ordnete bald einen Neuentwurf auf rein "universalistischer" Basis an und kümmerte sich von nun an mehr um den Unterausschuss. Laut Lowe war Hull bis zum Eden-Besuch so gut wie nicht über die Planungsaktivitäten des *State Department* unterrichtet, die er allerdings in den nächsten Monaten Welles aus den Händen nahm und unter seine Kontrolle brachte.⁴¹

Am 14. Juli 1943 stellte der ACPFP-Unterausschuss für internationale Organisation den überarbeiteten Verfassungsentwurf für eine Weltorganisation fertig, den Welles gegenüber King erwähnt hatte. Dies wurde ergänzt durch Vorschläge für ein Viermächteabkommen und eine Übergangsorganisation (s. u.). Die Weltorganisation sollte aus fünf Hauptorganen bestehen: einem Sicherheitsausschuss der vier Großmächte, einem Rat der Großmächte und anderer regionaler Mitgliedergruppen (je zwei Vertreter der lateinamerikanischen und europäischen Staaten, je ein Vertreter für den Fernen und Nahen Osten sowie die britischen Dominien), einer Vollversammlung, einem Sekretariat und einem technischen Büro. Der Sicherheitsausschuss als Zentralorgan sollte seine Entscheidungen unter Vorsitz eines Generalsekretärs einstimmig treffen, wobei andere Mitglieder für die Diskussion spezieller Fragen an seinen Sitzungen teilnehmen können würden. Der Rat sollte die

³⁸ Notter 1950, 170-3, 208-14; Ehler 1968, 254. Mitglieder der *International Organization Group* waren neben Hull selbst Bowman, Davis, Dunn, Hackworth, Hornbeck, Notter, Paswolski, Stettinius, M. Taylor und Welles. Den Kern der *Consulting Group* formten Bowman, Davis, Taylor, Paswolski, Dunn und Hackworth.

³⁹ Notter 1950, 157ff., 520-6.

⁴⁰ Notter 1950, 348-52, 565-73. Vgl. Hull 1948-II, 1649f. Am 20. Dezember 1944 wurde die *International and Security Organization Division* dreigeteilt in die *International Affairs*, die *International Security Affairs* und die *Dependent Areas Division*. Die alte *Division of Territorial Studies* wurde drei Monate später aufgelöst. Mit der San Francisco-Konferenz begann dann die Überführung des Forschungsstabes in die regulären Abteilungen des *State Department*.

⁴¹ Welles 1946, 22f.; Hull 1948-II, 1638ff.; Notter 1950, 107-12; Russell/Muther 1958, 216, 218f.; Divine 1967, 114; Lowe 1972, 217-24. Hulls Auseinandersetzung mit Welles wird weiter unten behandelt. Die Sowjetunion wurde über die amerikanischen Vorstellungen zu einer Weltorganisation, wie sie auf dem Eden-Besuch diskutiert worden waren, informiert. Siehe Telg. 2919, britischer Botschafter in Washington/Halifax an FO, 25.6.1943 in PRO, DO 35/1841, WR 208/19.

Aktivitäten der Weltorganisation koordinieren, Fragen der Bedrohung des Friedens erörtern und seine Beschlüsse nach einer Zweidrittelmehrheit fassen, die allerdings dem Veto des Sicherheitsausschusses unterliegen sollten. Eine jährliche Vollversammlung sollte technische Unterausschüsse zu Sachproblemen einsetzen und überwachen. Dieser Entwurf sah verschiedene Methoden zur friedlichen Konfliktbeilegung unter Mitgliedern vor, wobei der Rat Untersuchungsausschüsse einsetzen, aber gemäß dem Prinzip der "kollektiven Sicherheit" notfalls auch militärische Sanktionen anordnen könne. Alle Mitglieder würden sich verpflichten, für Sanktionsmaßnahmen Waffen, Material, Stützpunkte sowie Kontingente ihrer Streitkräfte zur Verfügung zu stellen und soweit wie möglich abzurüsten, was von internationalen Inspektoren überwacht werden sollte. Regionale Sicherheitsabkommen könnten von Rat oder Vollversammlung angeregt werden.⁴²

Hull war mit den Regionalismus-Bestimmungen dieses überarbeiteten Entwurfs ebenfalls nicht einverstanden. Paswolskis Forschungsabteilung legte der *Informal Agenda Group* deshalb einen Monat später den Gegenentwurf *The Charter of the United Nations* vor. Wesentliche Neuerungen dieses Entwurfs im Vergleich zu dem vorhergehenden waren, dass kein Großmachtrat mehr vorgesehen war, dass die Großmächte aber in einem Sicherheitsrat numerisch und durch ihr Vetorecht die politische Führung behalten sollten. Ferner waren die Aufgaben regionaler Sicherheitsorganisationen stärker eingeschränkt und die Befugnisse der Vollversammlung gegenüber dem Sicherheitsrat aufgewertet.⁴³

Die offizielle Planung für eine Weltorganisation war in Washington bis Sommer 1943 somit so gut vorangekommen, dass ein erster Gedankenaustausch unter den Großmächten (die Moskauer Konferenz) ins Auge gefasst werden konnte. Hinter den Kulissen allerdings fand eine Auseinandersetzung zwischen Hull und Welles statt, die im Hochsommer zum Rücktritt des Staatssekretärs führen sollte. Das Außenministerium war von Anfang an darauf bedacht gewesen, politisch verhängliche öffentliche Erklärungen zur Nachkriegsplanung zu vermeiden. Hull sprach beispielsweise am 24. April 1941 nur davon, dass die USA dabei helfen könnten, die Nachkriegsordnung zu gestalten. Drei Monate später war Welles deutlicher: "[F]ree governments of peace-loving nations everywhere should even now be considering and discussing the way in which they can best prepare for the better day which must come when the present contest is ended". Knapp ein Jahr später verstieß Welles dann klar gegen die Regel der Vermeidung von Stellungnahmen zur Nachkriegsplanung. Am 30. Mai 1942 hob er die Notwendigkeit der institutionellen Entwicklung der Vereinten Nationen zum Kern einer neuen Weltsicherheitsorganisation unter amerikanischer Führung hervor. Welles erwähnte dabei wesentliche Elemente von Roosevelts Vorstellungen, wie sie in dessen Gespräch mit Molotow einen Tag zuvor (s. o.) deutlich geworden waren. In einer zweiten Rede wiederholte der Staatssekretär, dass die institutionalisierte Zusammenarbeit der Vereinten Nationen in die Nachkriegszeit transferiert werden müsse. Hull war über diese nicht mit ihm abgeklärten Reden sehr verärgert, weil sie in ihren Festlegungen über die offizielle Politik hinausgingen. Er mahnte seinen Staatssekretär ab und kritisierte,

⁴² *Draft Constitution of International Organization, Special Sub-Committee on International Organization an Informal Agenda Group*, 14.7.1943; vgl. *Agenda for the Meeting of May 8, 1943*, Paswolski an Hull, 10.5. in Notter 1950, 110f., 468ff., 472-83. Siehe weiter Notter 1950, 110; Russell/Muther 1958, 218ff.; Tiwari 1968, 69-74.

⁴³ *The Charter of the United Nations*, Forschungsabteilung an *Informal Agenda Group*, 14.8.1943, und Einleitung des Begleitkommentars, [7.9.] in Notter 1950, 175f., 526-34. Russell/Muther 1958, 220; Tiwari 1968, 74-7.

dass Welles sein Privileg des direkten Zugangs zum Präsidenten missbraucht habe.⁴⁴ Das *State Department* versuchte in zwei Reden, die Implikationen von Welles' Reden abzuschwächen, doch der Staatssekretär blieb weiterhin aktiv.⁴⁵

Weitere Differenzen ergaben sich aus der Tatsache, dass Welles (und Roosevelt) bereit waren, regionale sicherheitspolitische Strukturen zu einem gewissen Grad zu akzeptieren. Ihre Vorstellungen liefen auf einen kleinen Sicherheitsrat für politische Fragen unter Kontrolle der Großmächte hinaus, ergänzt durch eine lockere Organisation für wirtschaftlich-soziale und andere Aspekte der Weltpolitik. Dagegen befürworteten Hull und seine Berater einen rein universalistisch-globalen Ansatz und eine prominentere politische Rolle der Gesamtorganisation.⁴⁶ Neben diesen Differenzen sowie Hulls Argwohn wegen Welles' Einfluss auf Roosevelt wurden dem Weißen Haus und führenden republikanischen Senatoren angebliche "homosexuelle Aktivitäten" des Staatssekretärs berichtet. Eine Rücktrittsdrohung Hulls führte schließlich Welles' Demission Ende August 1943 herbei. Welles' Nachfolger im *State Department* wurde Edward R. Stettinius, der ein Jahr später den Posten Hulls übernehmen sollte.⁴⁷

Trotz aller Geheimhaltung bezog das *State Department* öffentlich-rechtliche Vereinigungen in die Diskussion über eine Weltorganisation ein, wie etwa die *Foreign Policy Association*, das *Council on Foreign Relations*, Clark M. Eichelbergers *League of Nations Association*, die *Commission to Study the Organization of Peace* (CSOP), *Americans United for World Organization* oder das *Federal Council of Churches of Christ in America* mit seiner wichtigen *Commission to Study the Bases of a Just and Durable Peace*. Das CFR in New York beispielsweise bot dem Außenministerium bereits im September 1939 an, vertrauliche Studien zur Friedensordnung zu verfassen, was Hull und Welles annahmen, wobei wie in anderen Fällen weder Direktiven oder Gelder gegeben werden sollten. Daneben gab es eine Vielzahl personeller Verbindungen wie über H. F. Armstrong oder N. H. Davis, die beide führende Positionen im CFR innehielten und Mitglieder des *Advisory Committee* waren. Diese Beziehungen

⁴⁴ Hulls (Radio)Ansprache "The United States and the World Situation" vor der 35. Konferenz der *American Society of International Law*, Washington, 24.4.1941 in DSB 4, Nr. 96 (1941), 491-4, 494. Hull 1948-II, 941f. Welles' Ansprache anlässlich der Grundsteinlegung der norwegischen Gesandtschaft in Washington, 22.7.1941 in DSB 5, Nr. 109 (1941), 75f. Welles' Memorial Day-Rede, *Arlington Cemetery*, Washington, 30.5.1942 in DSB 6, Nr. 153 (1942), 485-9, 487. Welles' Rede auf einer Festversammlung der Vereinten Nationen, Baltimore, Maryland, 17.6.1942 in DSB 6, Nr. 156 (1942), 548ff. Vgl. Welles' Rede in Toronto (s. o.). Hull 1948-II, 1227-30; Russell/Muther 1958, 83; Lowe 1972, 15ff.; Brinkley/Hoopes 1997, 35, 59.

⁴⁵ Achesons Rede vor dem *Institute of Public Affairs, University of Virginia*, 6.7.1942 in DSB 7, Nr. 159 (1942), 614-9, 617f. Radioansprache Hulls "The War and Human Freedom", 23.7. in DSB 7, Nr. 161 (1942), 639-47, 643ff. Welles Rede vor dem NEW YORK HERALD TRIBUNE-Forum, 17.11. in DSB 7, Nr. 178 (1942), 939-42. Zum Hintergrund von Hulls lange geplanter, von Roosevelt abgesegneter Radioansprache vgl. Notter 1950, 93ff.; Hoopes/Brinkley 1997, 61.

⁴⁶ Hull 1948-II, 1639f., 1646. Welles erklärte 1946, dass sich eine neue Weltorganisation anfangs wohl auf untergeordnete regionale Organisationen stützen müsse. Russell/Muther bemerkten, dass Welles mit Hull über die Notwendigkeit einer übergeordneten Weltorganisation übereinstimmte, dass er aber im Gegensatz zu dem Minister regionale Sicherheitszusammenschlüsse unterstützte. Eichelberger bestritt, dass Welles "regionalistische" Sicherheitskonzeptionen befürwortet habe. Siehe Welles 1946, 23f.; Russell/Muther 1958, 98, 206; Eichelberger 1978, 207.

⁴⁷ Siehe Auszüge aus Longs Tagebucheintrag, 29.8.1943 in Israel (Hg) 1966, 322-5. Zu Welles' "Rücktritt" vgl. Divine 1967, 137-41; Campbell 1973a, 8f.; Hoopes/Brinkley 1997, 78-82. Zu Stettinius' Werdegang siehe T. M. Campbell jr.: *The Role of Edward R. Stettinius, jr. in the Founding of the United Nations*. Diss. University of Virginia, Charlottesville 1964, Kap. 1 und 2. Auszug aus Stettinius Tagebuchaufzeichnungen, 24.9. und die Hinweise der Herausgeber in Campbell/Herring (Hg) 1975, 3ff.

erstreckten sich auch auf die Forschungsarbeit. So waren etwa am 26. März 1942 fünf Forscher des CFR als Teilzeitbeschäftigte für den Beratungsausschuss unter Vertrag genommen worden.⁴⁸

Die CSOP war ein weiteres Beispiel für umfangreiche öffentliche Aufklärungsarbeit und enge Beziehungen zum Außenministerium. Dieser Ausschuss wurde am 5. November 1939 auf Initiative von Eichelberger (erster Geschäftsführer; Mitglied des ACPFP, des *Subcommittee on International Organization* und des Nachkriegsforschungstabs) gegründet, wobei der Kanadier James Shotwell zum Präsidenten und Clyde Eagleton (Völkerrechtsprofessor an der *New York University*) zum Leiter der Studienausschüsse gewählt wurden. Die CSOP veröffentlichte weitverbreitete Berichte und begann mit der Völkerbundvereinigung eine landesweite Aufklärungskampagne mit Broschüren, Radiosendungen und regionalen Studienausschüssen.⁴⁹

Über Washingtons offizielle Nachkriegsplanung wusste das *Department of External Affairs* so gut wie nichts, was an einem Mangel an Wissen und Interesse lag.⁵⁰ Ein Memorandum George Glazebrooks hielt Mitte März 1942 beispielsweise lediglich folgende unklare Informationen fest: "The State Department evidently devotes considerable attention to post-war matters, although they do not advertise the fact. There is a committee of some of the chief ranking officers who decide general policy and a special section below this headed by Louis [sic] Paswolsky". Außerdem arbeiteten einige nicht-offizielle Organisationen informell mit dem *State Department* zusammen. Ottawa wurde von der kanadischen Gesandtschaft erst seit Mitte 1943 verstärkt über die Nachkriegsdiskussion in Kongress und Öffentlichkeit unterrichtet. Die Analyse der öffentlichen Debatte wurde der Gesandtschaft durch die Pressespiegel *American Opinion on War Aims and Post-War Problems* der britischen Botschaft erleichtert. Mitte Juli gab eine Depesche der Gesandtschaft einen Überblick über alle amerikanischen Behörden und Ministerien, die sich mit Nachkriegsfragen befassten, wobei Paswolskis Abteilung als bloße Forschungseinrichtung und nicht als Teil der Nachkriegsplanungsmaschinerie dargestellt und verkannt wurde. Die der Öffentlichkeit verborgene Existenz des Beratungsausschusses blieb unerwähnt, so dass das Nachkriegsinteresse des *State Department* rein akademisch zu sein schien.

Erst nach der Moskau-Konferenz bat Wrong Pearson im Dezember 1943 um mehr Informationen zu Inhalt und Form der Nachkriegsplanung der USA. Kanada könne nur in einen engeren Informationsaustausch mit den Amerikanern eintreten, wenn Klarheit über deren Pläne für eine

⁴⁸ Notter 1950, 19, 56n24, 131, 152; Russell/Muther 1958, 215f.; Divine 1967, 50; Lowe 1972, 7-11, 18-21. Eine Übersicht über verschiedene wichtige Vereinigungen und deren Aktivitäten gibt Tiwari 1968, Kap. III. Laut Notter konnte das CFR für die Forschungsabteilung des *State Department* zwischen 1940 und 1945 dank finanzieller Unterstützung der Rockefeller-Stiftung (ca. US \$300.000) 682 Memoranda zu Nachkriegsproblemen verfassen. Zur Aufnahme privater Eingaben vgl. die Presseerklärung des *State Department*, 30.12.1940 in DSB 4, Nr. 80 (1941), 12.

⁴⁹ Commission to Study the Organization of the Peace: Building Peace. Reports, 1939 - 1972. 2 Bände. Metuchen, NJ 1973. Bd. I: Preliminary [First] Report (November 1940), 1-10; Second Report: The Transitional Period (February 1942), 11-31; Third Report: The United Nations and the Organization of Peace (February 1943), 32-65. J. T. Shotwell: The Autobiography of James T. Shotwell. New York/Indianapolis 1961, 311ff.; Divine 1967, 31f., 36f., 53ff., 101f., 164ff.; H. Josephson: James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America. Rutherford/Madison/Teaneck 1975, 236-44; Eichelberger 1978, 115ff., 186, 192ff.

⁵⁰ Die Australier dagegen unterhielten über McDougall und Alan Watt enge Kontakte zu Welles und Paswolski, der sie über den Stand der amerikanischen Nachkriegsplanung auf dem Laufenden hielt: "[I]n the State Department a lot of thought was being given to the question of the political set-up after the war". Siehe Auszug aus McDougall an Burton, 12.11.1942; Bruces Aufzeichnung über ein Gespräch mit Smuts, 19.11.; Bruce an Curtin, 22.11. in DAPP 6, 148ff., 155ff., 156 (Zitat), 157-60. Zu Watts Rolle siehe P. Hasluck: "Australia and the Formation of the United Nations: Some Personal Reminiscences" in Royal Australian Historical Society, Journal and Proceedings 40-3 (1954), 133-78, 144.

Weltorganisation herrschte. Wrong warnte: "[W]e are clearly not in any position in Ottawa to initiate plans of importance in this field". Die Gesandtschaft reagierte wegen großer Arbeitsbelastung nur langsam. Ein Bericht vom 17. April 1944 skizzierte schließlich Funktionen und Mitgliedschaft des neuen Beirats zur Nachkriegspolitik, des *Committee on Post-war Programs* und des *Office of Special Political Affairs*. Knapp eine Woche später schickte McCarthy eine genauere Beschreibung der Planungsmaschinerie, aus der hervorging, dass die verschiedenen Unterabteilungen des *Office of Special Political Affairs* seit schon zwei Jahren bestanden und im Gegensatz zur mangelnden Vorbereitung während des Ersten Weltkriegs bereits eine Unmenge von Hintergrundpapieren verfasst hatten.⁵¹

5.3.: Die britische Nachkriegsplanung

Das mangelnde Wissen um den Entwicklungsstand der amerikanischen Nachkriegsplanung stand im Gegensatz zu den engen Verbindungen, die zwischen Kanada und Großbritannien kultiviert wurden. Die britische Nachkriegsplanung wurde der Tradition des Regierungssystems gemäß von Ausschüssen auf ministerieller, zwischenministerieller und Kabinettssebene sowie vom Außenamt übernommen.⁵² Im Kabinett wurde Nachkriegsfragen zunächst wenig Beachtung geschenkt, obwohl zwischen August und Dezember 1940 ein kurzlebiger Kriegszielausschuss unter Leitung Attlees bestanden hatte.⁵³ Im Februar 1941 wurde ein Wiederaufbauausschuss (*Reconstruction Problems Committee*) des Kabinetts unter Vorsitz des Ministers ohne Portefeuille⁵⁴, Arthur Greenwood, später Sir William Jowitt (Postminister; seit Ende 1942 zuständig für "Wiederaufbau"), eingerichtet. Dieser Wiederaufbauausschuss befasste sich zwischen Juli 1942 und Herbst 1943 in einem Unterausschuss (*Military Sub-Committee* - MSC; oft informell auch *Post-War Planning Committee* genannt) mit militärischen und politischen Nachkriegsfragen. Der militärische Unterausschuss unterstand zugleich dem britischen Generalstab, und seine militärischen Mitglieder waren *ex officio* in einem Nachkriegsausschuss des *Foreign Office* unter Vorsitz Richard Laws vertreten. Schließlich konstituierte sich Ende Oktober 1942 ebenfalls unter Law ein zwischenministerieller Ausschuss zu Waffenstillstandsproblemen.

⁵¹ Zu den beiden vorhergehenden Abschnitten siehe Glazebrooks Memorandum "Post-War Reconstruction", 21.3.1942; Dep. 1658, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA, 15.7.1943; Dep. 965, Gesandter in Washington/Pearson an SSEA, 17.4.1944 in NAC, RG 25, Vol. 2867, DEA/1842-40, I und II. Wrong an Pearson, 13.12.1943; Dep. 1014, McCarthy an SSEA, 22.4.1944, mit Reids beiliegendem Memorandum "Planning in the United States State Department on the International Aspects of the Peace Settlement", 21.4.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5723, DEA/7-CH(s). Kopien der Pressespiegel der britischen Botschaft sind in NAC, RG 25, Vol. 3178, DEA/4793-40, I und II. Siehe dazu insgesamt die treffenden Bemerkungen in Eays 1972-III, 145.

⁵² Erstaunlicherweise ist über die britische Planung für eine Weltorganisation im Gegensatz zur Deutschland-Planung bisher wenig publiziert worden. Zu den folgenden Abschnitten siehe generell S. S. Wilson: *The Cabinet Office to 1945*. London 1975, 107f., 220-39; Churchill ³1965-IV, 863-71; Jebb 1972, 118, 131f.; Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 109; Woodward 1976-V, 62(n); J. Lewis: *Changing Direction: British Military Planning for Post-War Strategic Defence, 1942 - 1947*. London 1988, Kap. 1-3; L. Kettenacker: *Krieg zur Friedenssicherung. Die Deutschlandplanung der britischen Regierung während des Zweiten Weltkrieges*. Göttingen/Zürich 1989, 92f., 97, 158ff., 250f.; R. C. Hilderbrand: *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. Chapel Hill/London 1990, 44.

⁵³ WP (40) 332: "Post-War Policy", Informationsminister Duff Cooper an Kriegskabinett, 19.8.1940; WP (40) 332: "Post-War Policy", Außenminister Lord Halifax an Kriegskabinett, 22.8. in PRO, CAB 66/11. WM (40) 233rd, 23.8. in PRO, CAB 65/8.

⁵⁴ Vgl. dazu Churchill an General Sir Hastings L. Ismay (Churchills Stabschef für Verteidigungsfragen, stellvertretender Sekretär des Kriegskabinetts, zuständig für Militärfragen), 30.12.1940 in Gilbert (Hg) 1995-II, 1306.

Das Londoner Außenministerium diskutierte Fragen der Nachkriegsplanung bis Mitte 1942 nur am Rande. Das *Foreign Office* konnte sich erst am 26. Juni 1942 zur Einrichtung von Gladwyn Jebbs *Economic and Reconstruction Department* durchringen. Ende Juli 1943 beschloss das britische Kabinett, dass Attlee einen neuen Ausschuss über die Nachkriegsordnung (*Ministerial Committee on Armistice Terms and Civil Administration*; ACA) leiten sollte. Zu gleicher Zeit trat ein neues *Post-Hostilities Planning* (PHP) *Sub-Committee* die Nachfolge des militärischen Unterausschusses des Wiederaufbauausschusses an. Dieser PHP-Ausschuss wurde organisatorisch und personalpolitisch dem Generalstab eingegliedert und studierte Nachkriegsprobleme mit einem breiteren Mandat als sein Vorgänger, wobei der Vorsitz Jebb anvertraut wurde, um eine angemessene zivile Vertretung zu gewährleisten.⁵⁵ Im April 1944 wurde Attlees Ausschuss anlässlich der Commonwealth-Konferenz in *Armistice and Post-War Committee* (APW) umbenannt und mit einem weiter gefassteren Mandat ausgestattet. Der PHP-Ausschuss dagegen verlor seine kurzfristige Bedeutung für die Nachkriegsplanung einer neuen Weltorganisation bald. Mitte Mai 1944 berichtete Ritchie aus London, dass der Nachkriegsausschuss mit einem wieder eingeschränkteren Mandat als *Post-Hostilities Planning Staff* (PHPS) nun vollständig unter die Kontrolle der Generalstabschefs gebracht und Jebb als Vorsitzender bald zugunsten eines weniger bedeutenden Zivilbeamten abgelöst werden sollte: "The reorganization must be regarded as clipping the wings of the Sub-Committee". Von Jebb abgesehen wurden alle bisherigen Mitglieder des PHP-Ausschusses ausgetauscht.⁵⁶

Beständig wichtig für die britische Planung für eine Weltorganisation waren Jebbs Abteilung im Außenamt und der AWP-Ausschuss. Der PHP-Unterausschuss war insofern bedeutsam, als er Gründung und Aktivität des *Canadian Post-Hostilities Problems* (CPHP)-Ausschusses (s. u.) anregte, mit dem er in enger Verbindung stand. Ottawa war über den Wiederaufbauausschuss und dessen militärischen Unterausschuss Anfang Dezember 1942 informiert worden.⁵⁷

Wie die amerikanische machte auch die britische Bürokratie Gebrauch von der Expertise Außenstehender. Bereits im September 1939 wurde der *Foreign Research and Press Service* (FRPS) im *Balliol College*, Oxford, als Teil des RIIA gegründet. Der FRPS arbeitete unter Leitung des renommierten Historikers Arnold Toynbee halb-offiziell besonders für das Außenamt und den Kriegszielausschuss des Kabinetts. Dies hatte den Vorteil, dass die FRPS-Mitarbeiter nicht an die gesetzlichen Vorschriften über Staatsgeheimnisse (*Official Secrets Act*) gebunden waren und die

⁵⁵ Zur Entscheidung für die Einrichtung von Jebbs neuer Abteilung siehe Cadogans Tagebucheinträge, 4.6.1942, 18.6. in Dilks (Hg) 1971, 456, 458. Mitglieder des PHP-Unterausschusses waren für die Admiralität Konteradmiral Roger Bellairs und Claude Waldoock, für das Kriegsministerium Generalmajor Maurice Grove-White und Brigadekommandeur W. Van Cutsem sowie Vizefliegermarschall Sir Arthur Longmore und Dr. James Spaight (ein Kriegsrechtsspezialist). Bellairs, Van Cutsem und Spaight waren die ursprünglichen Mitglieder des Vorgängerausschusses gewesen, der dem ministeriellen Ausschuss unterstanden hatte, aber eigentlich dem militärischen Planungsapparat zugeordnet hätte sein sollen. Siehe F. S. V. Donnison: *Civil Affairs and Military Government: Central Organization and Planning*. London (History of the Second World War. United Kingdom Military Series. Hg: J. Butler) 1966, 83, 86ff., 92f.(n); Lewis 1988, 23f., 43f., 53f., 342, 345ff.

⁵⁶ Ritchie an Wrong, 11.5.1943, mit beiliegender neuer Direktive "Post-Hostilities Planning Organisation" des Büros des Kriegskabinetts, Mai 1944 in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-AB(s), II. Vgl. D. Munton/D. M. Page: "Planning in the East Block: The Post-Hostilities Problems Committees in Canada, 1943 - 1945" in *IJ* 32-4 (1976/77), 687-726, 694; Jebb 1972, 137; Lewis 1988, 96f., 342, 347.

⁵⁷ Dep. A.389, Hochkommissar in London an SSEA, 15.8.1941 in NAC, RG 25, Vol. 2868, DEA/1843-40, I. Telg. 5, D.78, SSDA an SSEA, 4.12.1942, 12.2.1943 in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AH(s).

"akademische Freiheit" genossen. Zu den Aufgaben des FRPS gehörte die Aufbereitung wöchentlicher Überblicke über die ausländische und Commonwealth-Presse, das Verfassen von Länderberichten und Memoranda über Kriegsziele sowie die Vorbereitung einer Friedenskonferenz und Nachkriegsordnung. Als Nachkriegsfragen an politischer Bedeutung gewannen, wurde der FRPS mit seinen 177 Mitarbeitern dem Außenministerium am 1. April 1943 als Forschungsabteilung (*Foreign Office Research Department*; FORD) eingegliedert.⁵⁸ Wichtige Mitarbeiter des FRPS/FORD waren Jebbs Berater Sir Charles Webster (Historiker des Wiener Kongresses, Berater der Versailles-Delegation, Mitglied der Kriegsziel- und Wiederaufbauausschüsse; zuständig für die Vereinigten Staaten), der bekannte Völkerrechtler Alfred Zimmermann (zuständig für das britische Empire/Commonwealth) und David Mitrany, der Verfasser von *A Working Peace System* (zuständig für Rumänien).⁵⁹

Erst die UNRRA-Planung führte dazu, dass sich die Wirtschafts- und Wiederaufbauabteilung des *Foreign Office* mit Fragen der europäischen Nachkriegsordnung und einer neuen Weltorganisation befasste. Laut Jebb wurde das Außenamt erst im Juli 1942 über die Grundzüge der amerikanischen Vorstellungen informiert. Anfang August verfasste Jebb ein erstes Papier über grundsätzliche außenpolitische Kurse bei der Planung einer Hilfsorganisation der Vereinten Nationen. Darin sprach er sich für die amerikanische Konzeption einer Führungsrolle der Großmächte in der Nachkriegsordnung aus. Die Großmächte würden Gruppen von Klientelstaaten anführen und für den Erhalt des Weltfriedens zusammenarbeiten. Eine weniger attraktive Alternative sei das Streben nach einer autonomen Position Großbritanniens, wofür Commonwealth und Empire entscheidend sein würden. Es sei allerdings wahrscheinlich, dass das Commonwealth nach dem Krieg als politische Einheit auseinander brechen würde. Als Gegengewicht zu einer amerikanischen und sowjetischen Hegemonie ebenso problematisch war die Bildung eines kontinentaleuropäischen Blocks unter britischer Führung, der höchstens langfristig, nicht aber gleich nach dem Krieg die Grundlage einer Friedensordnung werden könnte. Eine Wiederbelebung des Völkerbunds schließlich wäre nur sinnvoll, wenn alle Großmächte Mitglieder sein würden, was einer Annahme der Viermächte-Idee gleichkäme.⁶⁰

Nach interner Kritik dieses Memorandums schickte Jebb Eden eine Ausarbeitung unter dem Titel *The Four-Power Plan*, deren Zusammenfassung der britische Außenminister Churchill am 5. Oktober

⁵⁸ Zu den vorigen Abschnitten siehe Jebb 1972, 119f.; die Einleitung in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 13-7; Woodward 1976-V, 1ff.; Cromwell 1982, 562f.; R. H. Keyserlingk: "Arnold Toynbee's Foreign Research and Press Service, 1939 - 1943 and Its Post-War Plans for South-East Europe" in JCH 21 (1986), 539-58, 543-9; Kettenacker 1989, 147ff., 155f.; C. Brewin: "Arnold Toynbee and Chatham House" in A. Bosco/C. Navari (Hg): *Chatham House and British Foreign Policy, 1919 - 1945. The Royal Institute of International Affairs During the Inter-War Period*. London 1994, 137-61, bes. 146-55; C. Brewin: "Arnold Toynbee, Chatham House, and Research in a Global Context" in D. Long/P. Wilson (Hg): *Thinkers of the Twenty-Year Crisis: Interwar Realism Reassessed*. Oxford 1995, 277-301; W. H. McNeill: "Arnold Joseph Toynbee" in *Proceedings of the British Academy* 63 (1977), 441-70, 456; sowie W. H. McNeill: *Arnold J. Toynbee: A Life*. New York/Oxford 1989, 179-90. Toynbees Autobiographien enthalten nichts über seine offizielle Tätigkeit während des Zweiten Weltkriegs. Siehe A. J. Toynbee: *Acquaintances*. London 1967 und Toynbee 1969 passim.

⁵⁹ Weitere Mitarbeiter des FRPS waren Robert W. Seton-Watson (Professor für mitteleuropäische Geschichte, *University of London*), J. L. Brierly (Völkerrechtsprofessor, *Oxford University*), Denis Brogan (Politologe, *Cambridge University*), Bernard Pares (Dozent für osteuropäische Geschichte, *University of London*), G. N. Clark (Professor für Wirtschaftsgeschichte, *Oxford University*) und C. A. Macartney. Siehe *Who's Who*. Bd. LIX: 1943. London 1944, 19, 362, 376f., 2389f., 2800, 3443. Vgl. Jebb 1972, 119f.; Mitrany 1975, 19ff., 72ff.; Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 109; Watt 1978, 165; S. T. Bindoff/G. N. Clark: "Charles Kingsley Webster" in *Proceedings of the British Academy* 38 (1962), 427-47, 439f.

⁶⁰ Jebb 1972, 111-4. Nach offizieller Darstellung hatte *Foreign Office* keine "definitiven Hinweise" auf die amerikanische Position zur einer Nachkriegsweltorganisation (Woodward 1976-V, 2f.).

zukommen ließ. Wenig später zirkulierten Zusammenfassung und Originalmemorandum im Kriegskabinett. Jebb ging erneut von einer Führungsrolle der vier Großmächte aus, wobei China nur nominell anerkannt würde. Whitehall müsse eine aktive "internationalistische" Außenpolitik verfolgen, wenn es den Abstieg zu einer zweitrangigen Macht verhindern wolle. Großbritannien könne seine Großmachtstellung nur mit mächtigen Verbündeten wie den USA oder der Sowjetunion aufrechterhalten. Eine Führungsrolle der "Großen Drei" in einer neuen Weltorganisation sei die unabdingbare Voraussetzung für dauerhafte Friedenssicherung. Deutschland und Japan müssten langfristig in Schach gehalten werden. Aus Argwohn gegenüber der Sowjetunion in Europa sei die "Viermächte"-Strategie nur in allerengster Zusammenarbeit mit den Amerikanern möglich. Zu guter Letzt müsse aus praktischen Gründen ein gewisses Maß an sicherheitspolitischem Regionalismus in Kauf genommen werden, wobei aber alle Großmächte in Regionalorganisationen vertreten sein müssten. Ende Oktober kritisierte Churchill Eden gegenüber die "Viermächte-Konzeption". Er lehnte einen Großmachtstatus für China ab und äußerte Bedenken zu den sowjetischen Territorialforderungen in Europa: "I must admit that my thoughts rest primarily in Europe - the revival of the glory of Europe".⁶¹

Am 8. November legte Eden Jebbs weiter überarbeitetes Memorandum dem Kriegskabinett vor. Darin wurde eine Institutionalisierung der Großmachtzusammenarbeit in einer Weltorganisation gefordert, die im Gegensatz zum Völkerbund die Führung der Kleinmächte gewährleisten, einer machtpolitischen Rivalität der Großmächte bzw. ihrer Klientelstaaten vorbeugen und eine stabile Nachkriegsordnung in Europa sichern würde. Lordsiegelbewahrer Sir Stafford Cripps vertrat in einem ergänzenden Memorandum die Ansicht, dass Großbritannien bereits jetzt anfangen müsse, die Nachkriegsordnung konkret zu planen, wobei europäische Sicherheitsprobleme im Mittelpunkt stehen sollten. Cripps stellte sich wie Churchill einen Obersten Rat der vier Großmächte vor, der sich auf fünf Regionalräte (Europa/Afrika, Amerika, Fernost, britisches Commonwealth und die Sowjetunion mit ihren Republiken) stützen würde. Die Regionalräte für Amerika, das Commonwealth und die Sowjetunion mit ihren Republiken würden lediglich bestehende Klientelstaatenbeziehungen institutionalisieren, wohingegen in den Räten für Europa/Afrika drei und für Asien alle vier Großmächte vertreten sein sollten. Das Kriegskabinett erörterte Edens und Cripps' Memoranda am 27. November, stimmte der Viermächte-Konzeption zu und diskutierte die Möglichkeit eines Großmachtsicherheitsrats mit vier untergeordneten Regionalräten (ohne den sowjetischen Rat). Die Minister gaben Eden grünes Licht für Ausarbeitung eines *United Nations Plan* als Grundlage für eine Entscheidung über die weitere Außenpolitik.⁶²

⁶¹ Jebb 1972, 114-9; Hughes 1973, 75-9; F. P. King: *British Policy, the European Advisory Commission and the German Settlement (1943 - 1945): A Case Study in British and Inter-Allied Diplomacy*. Diss. Cambridge University 1974, 1ff.; Woodward 1976-V, 3-9; Adams 1981, 123ff.; Luard 1982-I, 19f.; Lewis 1988, 35ff.; Kettenacker 1989, 133-40; Hilderbrand 1990, 38f. Aufzeichnung, Churchill an Eden, 21.10.1942 in Churchill ³1965-IV, 504. Gilbert 1986-VII, 239f. Eden musste bei der Vorlage des "Viermächte-Plans" den Widerstand von Jowitts Wiederaufbauausschuss überwinden, der sich ausschließlich für die Nachkriegsplanung zuständig fühlte. Churchill hatte trotz seiner Aufzeichnung an Eden wohl weder den "Four Power Plan" noch dessen Zusammenfassung gelesen. Siehe Jebb 1972, 118, 121.

⁶² WP (42) 516: *"The Four Power Plan"*, Eden an Kriegskabinett, 8.11.1942 in PRO, CAB 66/30. WP (42) 524: *"Europe and the Post-War Settlement"*, Indienminister Leo Amery an Kriegskabinett, 12.11.; WP (42) 532: *"The Four-Power Plan"*, S. Cripps an Kriegskabinett, 19.11. in PRO, CAB 66/31. WM (42) 161st, 27.11.1942 in PRO, CAB 65/28. Hughes 1973, 79-83, 125n104; Hughes 1974, 182; King 1974, 3f., 15; Woodward 1976-V, 10ff.; Adams 1981, 124f.; Hilderbrand 1990, 38, 41f. Cripps hatte offensichtlich nur die Zusammenfassung des "Four Power Plan" gelesen. Jebb bemängelte an Cripps' Vorstellungen, dass die Großmächte nicht in allen "Regionalräten" vertreten sein sollten. Nach beträchtlicher Überzeugungsarbeit Jebbs und Cripps' Lektüre des *Four Power Plan* war letzterer schließlich bereit einzulassen. Siehe Jebb

Am 16. Januar 1943 legte Eden dem Kriegskabinet den *United Nations Plan* vor, der den ersten britischen Entwurf für eine neue Weltorganisation auf der Grundlage der Vereinten Nationen bildete - "a conception at once less ambitious and more practical than the conception of the League". Die Nachkriegszusammenarbeit der vier Großmächte sollte in einem provisorischen Exekutivausschuss der Vereinten Nationen - der Keimzelle eines Sicherheitsrats - verankert werden, in den später Frankreich und andere Mächte aufgenommen werden könnten. Die Großmächte würden in der Übergangszeit vor der Einrichtung einer Weltorganisation mit der Friedenssicherung durch eine internationale Polizeimacht und der Entwaffnung der Feindmächte betraut werden. Eine europäische Waffenstillstandskommission der Großmächte und einiger Kontinentalmächte würde als Vorläufer eines "europäischen Rats" den Wiederaufbau überwachen. Diese europäische Kommission würde Teil eines achtegliedrigen Systems von Regionalräten und -ausschüssen sein (Commonwealth, PAU, Naher und Ferner Osten, Südostasien, Afrika und Karibik-Raum), in denen die "Großen Drei" und Regionalmächte vertreten sein würden. Daneben sollte es einen Obersten Weltwirtschaftsrat geben, der verschiedene, teilweise vom Völkerbund zu übernehmende Organe und die UNRRA koordinieren sollte. Die britischen Vorstellungen gingen insgesamt von einer Vertretung des Commonwealth als Großmacht neben den USA und der UdSSR aus, was implizierte, dass Großbritannien die Dominien "repräsentieren" würde - eine Konzeption, die in Ottawa ohne Zweifel auf entschiedenen Widerstand treffen würde.⁶³

Während und nach Edens Nordamerika-Besuch stellte das *Foreign Office* zwar eine ermutigende Übereinstimmung mit amerikanischen Vorstellungen zu einer Weltorganisation fest, begegnete aber entschiedenem Widerstand gegen regionale sicherheitspolitische Arrangements. London wollte sich deshalb nicht mit detaillierten Plänen über die Form einer Weltorganisation aufhalten, sondern sich vielmehr darauf konzentrieren, einen Konsens über die Nachkriegsordnung und die Besatzungszeit unter den "Großen Drei" herbeizuführen. Die Aufmerksamkeit des Außenamtes war deshalb für eine Weile besonders auf europäische Fragen und die Einrichtung einer *European Advisory Commission* gerichtet. Außenamt und Dominionministerium kamen immerhin überein, eine Konferenz der Commonwealth-Premierminister über die Nachkriegsordnung und eine Weltorganisation anzuberaumen. Churchills sicherheitspolitische Konzeption der *Morning Thoughts* vom Februar sah das *Foreign Office* als zu regionalistisch an. Als Antwort auf diese Vorstellungen übersandte Eden dem Kriegskabinet am 1. Juli ein Papier Cadogans, in dem die Ideen des Premierministers grundsätzlich gutgeheißen, aber Zweifel an der Praktikabilität kleinerer Staatenföderationen in Europa angemeldet wurden. Deutlicher noch war der Nachdruck, der auf die weltweite Zusammenarbeit der Großmächte gelegt wurde, wohingegen eine "internationale Polizeimacht" und allgemeine Abrüstung skeptisch betrachtet wurden. Um die

1972, 119ff. Zu Cripps' Vorstellungen vgl. dessen Ausführungen vor der *National Conference of Youth Organisers*, Bristol, 17.4.1943 in United Nations Information Office 1943b, 89.

⁶³ WP (43) 31: "The United Nations Plan" mit beiliegendem Strukturdiagramm, Eden an Kriegskabinet, 16.1.1943 in PRO, CAB 66/33. Vgl. Earl of Avon 1965, 366; Woodward 1976-V, 13-8; Hilderbrand 1990, 41ff. Laut Woodward legte Eden dieses Papier dem Kriegskabinet aus der Sorge heraus vor, dass die Großmächte sich angesichts der ermutigenderen militärischen Lage (die alliierten Siege bei El Alamein und in Stalingrad) nicht rechtzeitig auf eine einheitliche Nachkriegspolitik einigen würden, was in befreiten Gebieten unangenehme Folgen haben könnte, in denen es wegen den Regierungsansprüchen verschiedener Exilgruppen Probleme bei der Einsetzung einer Zivilverwaltung geben könne. U. a. wegen Churchills Abwesenheit (Konferenzen in Casablanca und Cairo) sowie wegen des schon für März anberaumten Besuchs des britischen Außenministers in Washington scheint Edens Papier nicht im britischen Kriegskabinet diskutiert worden zu sein.

Federführung seines Ministeriums gegenüber dem Premierminister und anderen Behörden zu wahren, kündigte Eden einen prinzipiellen Entwurf der britischen Sicherheitspolitik an.⁶⁴

Am 7. Juli 1943 schickte Eden den *United Nations Plan for Organising Peace* an das Kriegskabinett, in den Jebb wichtige Änderungsvorschläge von Webster eingearbeitet hatte. Webster⁶⁵ hatte darauf hingewiesen, dass in dem *United Nations Plan* die kleineren Mächte ungenügend berücksichtigt worden seien, was Probleme in der Nachkriegswelt heraufbeschwören würde. Eine Vollversammlung "as an advertisement for world solidarity as well as a vent for suppressed emotions" und ein Weltgerichtshof als Konfliktregelungsmechanismus seien unentbehrlich. Dem Kriegskabinett wurde schließlich ein Vorschlag für eine provisorische Nachkriegsordnung unterbreitet, deren Hauptkomponenten ein Weltsicherheitsrat der vetoberechtigten Großmächte und möglicherweise einiger "Kleinmächte", judikativ-schiedsgerichtliche Organe sowie zwei Ausschüsse der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Commission for Europe* - UNCE; s. u.) und den Fernen Osten sein sollten. Wie das *State Department* forderte das *Foreign Office* außerdem die Einrichtung besonderer wirtschaftlich-sozialer Institutionen. Aus der provisorischen Nachkriegsordnung sollte eine neue Weltorganisation entwickelt werden, die neben dem elf- bis zwölköpfigen Weltsicherheitsrat, den im *United Nations Plan* angedeuteten regionalen Räten, Ausschüssen und Verteidigungspakten, eine Vollversammlung, einen Generalsekretär und ein Sekretariat umfassen sollte. Zum Problem des Regionalismus formulierte der Entwurf folgendes Prinzip:

"[T]endencies towards regional groupings should be encouraged, subject always to the principle that no one World Power by itself should be given the task of maintaining order in any particular region. ... [W]e must assume that all the World Powers are ... equally interested in maintaining the peace, and that they will speak with one voice and act together whenever and wherever it may be threatened".

Nach Angabe Jebbs trug dieser Entwurf Churchills regionalistischen Vorstellungen Rechnung, schwächte sie allerdings durch das zitierte Prinzip ab, das die überregionalen Sicherheits- und Friedensinteressen der Großmächte zur Rechtfertigung einer globalen Nachkriegsordnung heranzog.⁶⁶

Eine zentrale Frage war nun, welche Positionen die Dominionen zu einer Weltorganisation beziehen würden. Dominionminister Attlee legte dem Kriegskabinett am 15. Juni vier Möglichkeiten der Commonwealth-Vertretung in einer Weltorganisation dar, durch 1.) Großbritannien; 2.) das Mutterland

⁶⁴ King 1974, 19ff.; Woodward 1976-V, 38, 41f.; Jebb 1972, 122f., 128. Protokoll über ein Treffen von Beamten des FO und *Dominions Office* am 20. Mai, 21.5.1943 in PRO, DO 35/1839, WR 208/14. WP (43) 292: "Post-War Settlement", Eden an Kriegskabinett, 1.7. in PRO, CAB 66/38. Vgl. Hughes 1973, 130ff.; King 1974, 16.

⁶⁵ Seit Februar 1943 arbeitete Webster mit seinem Schüler W. M. Jordan an historischen Studien zur Planung der Nachkriegsordnung und des Völkerbunds 1918/1919 auf Aktenbasis. Seine Änderungsvorschläge zu WP (43) 300 markierten den Beginn einer engen Zusammenarbeit mit Jebb beim Formulieren der offiziellen Politik zu einer Nachkriegsweltorganisation. Websters Studien wurden bald auch Ottawa zur Verfügung gestellt. Siehe Wrongs Memorandum "Documentary Material Received from London Relating to the Conditions of Armistices in Europe", 1.7.1943 in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-AB(s), I.

⁶⁶ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe WP (43) 300: "United Nations Plan for Organising Peace", Eden an Kriegskabinett, 7.7.1943 in PRO, CAB 66/38. Vgl. die Zusammenfassung der sicherheitspolitischen Vorstellungen in Telg. 680, FO an britische Botschaft in Tschungking, 28.7. in PRO, DO 35/1841, WR 208/19. Vgl. King 1974, 23; Hughes 1973, 123f.; Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 19f., 94, 126-34. Das *Foreign Office* stellte sich die UNCE als Vorläufer eines europäischen Regionalrats in einer Weltorganisation vor. Weitere Hintergrundpapiere waren Jebbs Memorandum "Suggestions for a Peace Settlement", o. D. [Mai 1943]; Memorandum "Future Armistice and Peace Negotiations", o. D., nicht abgezeichnet; C. W. Dixons Memorandum "Armistice and Peace Negotiations 1918 - 1919: Position of the Dominions", o. D. in PRO, DO 35/1839, WR 208/14. Vgl. Jebb 1972, 120, 128f.; Woodward 1976-V, 50-61; Hilderbrand 1990, 41f.

und ein Dominion; 3.) Großbritannien *oder* ein Dominion oder 4.) eine separate Repräsentation Großbritanniens und der Dominien. Für Attlee war die zweite Möglichkeit die praktischste und realistischste. Die erste und vierte Alternative seien entweder für die Dominien oder für die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen politisch inakzeptabel. Gegen die dritte Alternative sprach, dass die Auswahl eines einzelnen Vertreters des Commonwealth wegen Rivalitäten unter den Dominien und der Weltmachtstellung Großbritanniens unpraktisch sei. Insgesamt würden die Aspirationen der Dominien in internationalen Organisationen am besten durch "funktionale Repräsentation" befriedigt werden.

In einem Folgepapier bemerkte der Dominionminister zu Edens *United Nations Plan*, dass die Dominien, besonders Kanada, an einer eigenständigen Vertretung in einer Weltorganisation bzw. einem Rat interessiert sein würden. Attlee begrüßte die Einbeziehung regionaler Sicherheitsorgane, erinnerte aber daran, dass manche Dominien wie Kanada Interessen in mehreren Regionen (Atlantik, Pazifik) hätten und deshalb in mehreren Regionalräten vertreten sein müssten. Zum Problem einer Friedensordnung würden sich die Dominien ferner an der amerikanischen Haltung orientieren. Aus diesen Gründen sollten umgehend Beratungen mit den Dominien über eine neue Weltorganisation anberaumt werden, worüber die USA und die Sowjetunion unterrichtet werden sollten. Im Herbst oder Winter solle dann eine Konferenz der Premierminister einberufen werden, um die Reaktionen der beiden Großmächte darauf zu besprechen. Auf Vorschlag Churchills wurden Edens und Attlees Memoranda vom Juni/Juli sowie die beiden oben zitierten einschlägigen Papiere des Premierministers (die *Morning Thoughts* vom Februar und die Aufzeichnung über den Vortrag in der britischen Botschaft in Washington vom Mai) am 29. Juli zum genaueren Studium an einen Ad-Hoc-Kabinettsausschuss (*Committee on the Post-War Settlement* - PS) überwiesen, der jedoch nur viermal zusammentrat und nie an das Kriegskabinet berichtete. Der Hauptgrund für diese Inaktivität waren die Diskussionen auf der Militärkonferenz in Québec im August und die Moskau-Konferenz im Oktober, die eine vorläufige Aussetzung der britischen Planung für eine Nachkriegsweltorganisation bewirkten.⁶⁷

Mitte 1943 war somit auch die britische Nachkriegsplanung angelaufen, wobei Londons Studien zu einer neuen Weltorganisation nicht so detailliert, konkret und umfangreich wie die Papiere in Washington waren und sich eher mit außenpolitischen Grundsatzfragen befassten. Im Gegensatz zur amerikanischen Nachkriegsplanung mit dem überparteilich-halboffiziellen Beratungsausschuss und der Forschungsabteilung Paswolskis unterstand die britische Planungsmaschinerie über ein geregeltes System von Ausschüssen und über die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Forschungs- und Wiederaufbauabteilung einer klaren politischen Leitung.⁶⁸ Allerdings war bei Churchill weiterhin eine Abneigung gegen Diskussionen über die Nachkriegsordnung zu bemerken, was die

⁶⁷ Zu den letzten beiden Abschnitten siehe WP (43) 244: "The Relation of the British Commonwealth to the Post-War International Political Organisation", Attlee an Kriegskabinet, 15.6.1943 in PRO, CAB 66/37. WP (43) 321: "Post-War Settlement and the United Nations Plan", Attlee an Kriegskabinet, 19.7. in PRO, CAB 66/39. WM (43) 107th, 29.7. in PRO, CAB 65/35. Hughes 1973, 136ff.; King 1974, 24; Woodward 1976-V, 62; Adams 1981, 131-5, 140; D. N. Dilks: "Britain, the Commonwealth, and the Wider World, 1939 - 1945". Paper Presented at an International Conference on *The British Commonwealth and the Allied War Effort, 1939 - 1945*, Sponsored by the Imperial War Museum and the British Committee for the History of the Second World War, St. Anthony's College, Oxford University, April 6 - 8, 1998, 33.

⁶⁸ D. C. Watt beobachtete treffend, dass der amerikanische Beratungsausschuss weitaus "politischer" war als das "akademischere" FRPS (Watt 1978, 168). Hughes unterstrich die ähnliche Indienstnahme des RIIA und des CFR durch das *Foreign Office* und das *State Department* zu Beginn der Nachkriegsplanung (Hughes 1973, 40).

Planungsanstrengungen des *Foreign Office* bremste und vor allem politisch nicht sanktionierte.⁶⁹ Das *Foreign Office* und Churchill betrachteten die Dominien auch in einer neuen Weltorganisation als Klientelstaaten. Entsprechend wurden die Dominien von amerikanischer Seite (Roosevelt, *State Department*) eingestuft (s. o.). Im Folgenden wird untersucht, ob diese Sichtweise ebenso in Moskau vorherrschte, und wie Ottawa auf die immer dringenderen Probleme der Nachkriegspolitik reagierte.

5.4.: Sowjetische Vorstellungen zur Nachkriegsordnung und die UNWCC-Kontroverse

Kanada und die Sowjetunion hatten am 5. Februar 1942 ein Abkommen zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen unterzeichnet und sich am 12. Juni auf den Austausch von Gesandten geeinigt. Der erste sowjetische Gesandte, Feodor Gusew, kam bereits drei Monate später in Ottawa an. Sein kanadisches Gegenüber, Dana Wilgress, erreichte die provisorische sowjetische Hauptstadt Kuibischew - das diplomatische Korps sollte Ende August in das wegen des deutschen Vormarsches zeitweilig evakuierte Moskau zurückkehren - erst am 6. März 1943. Der Kriegsausschuss stimmte am 10. November der Erhebung der Gesandtschaften in den USA, der Sowjetunion, China und Brasilien auf den Rang von Botschaften zu, was für Washington einen Tag später, für die anderen Gesandtschaften am 10. Dezember bekannt gegeben wurde.⁷⁰

Wegen u. a. seiner guten Russischkenntnisse erwarb sich Wilgress in diplomatischen Kreisen einen guten Ruf und unterhielt enge Beziehungen zu den amerikanischen und britischen Botschaftern. Seine Kollegen im sowjetischen Außenministerium bekam der kanadische Gesandte nicht oft zu Gesicht. Gehaltvolle Gespräche mit führenden Beamten, Staatssekretären oder gar Molotow waren äußerst selten, persönliche Meinungen wurden praktisch nicht geäußert. Offizielle Anfragen wurden oft in die Länge gezogen. Wilgress charakterisierte die Haltung des sowjetischen Außenministeriums deshalb schon bald als "non-co-operative accessibility": "This excessive caution ... makes any sort of frank informal discussion out of the question, and is presumably designed to bring about just that result". Fehlende Kontakte zu sowjetischen Beamten und Zivilpersonen ließen den Eindruck eines diplomatischen Ghettos nicht nur bei Wilgress aufkommen. Wie die meisten seiner westlichen Kollegen musste er seine Eindrücke über Moskaus Haltungen in Gesprächen mit anderen alliierten Vertretern sowie durch ein

⁶⁹ Hughes 1973, 140f., 233.

⁷⁰ Kings Antwort im Unterhaus auf eine Frage Coldwells, 5.2.1942 in CHCD 1942-I, 327f. Kings Erklärung im Unterhaus, 23.2.1943 in CHCD 1943-I, 632f. Protokoll der 268. CWC-Sitzung, 10.11.1943, 1ff. in NAC, RG 2, Vol. 5680. Kabinettserslaß P.C. 8699, 10.11.1943 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 242, C-163235. Kings Presseerklärungen, 11.11.1943, 10.12.1943 in NAC, MG 26 J 6, Vol. 200, File 3, VII. Telg., Gesandter in Kuibischew/Wilgress an SSEA, 8.3.1943; Dep. 8, Wilgress an SSEA, 27.3.1943; Telg. 149, 151, Wilgress an SSEA, 31.7.1943, 3.8.1943 in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-306852, C-306859f., C-307029, C-307034. Zu den sowjetisch-kanadischen Beziehungen siehe Lingard/Trotter 1950, 145, 278; A. Balawyder: "Canada in the Uneasy War Alliance" in A. Balawyder (Hg): *Canadian-Soviet Relations, 1939 - 1980*. Oakville, ON 1981, 1-14, 4ff.; Granatstein 1994a, 79, 82; Black 1998, 132. King war die Erhebung der Gesandtschaften aus Statusgründen wichtig: "I feel it important in view of further conferences in Britain, and conferences that have to do with settlement of war and post-war problems, that Canada ... should not hold in the eyes of the world a subordinate place to that of other much less important countries; also to give to Canada a standing of her own at the side of the U.K. when it comes to signing the peace, etc.". Siehe Kings Tagebucheinträge, 8.11.1943, 985 (Zitat); 11.11.1943, 999 in NAC, MG 26 J 13.

äußerst aufmerksames Lesen der sowjetischen Presse überprüfen, was die Grundlage seiner Berichte nach Ottawa bildete.⁷¹

Wilgress berichtete erst im Dezember 1943 über die Organisation des "Volkskommissariats für äußere Beziehungen" (russisch abgekürzt *Narkomindel*; nach 1943 wieder als "Außenministerium" bezeichnet), beschränkte sich jedoch auf eine Beschreibung seiner Abteilungen und führenden Persönlichkeiten. Die Frage der Zuständigkeit für Sicherheitspolitik oder Nachkriegsplanung wurde nicht beantwortet. Bezeichnenderweise wurden die Beziehungen mit Kanada im *Narkomindel* ähnlich wie im *State Department* in der (zweiten) Europa-Abteilung für das Commonwealth abgewickelt.⁷² Im Sommer 1943 berief Stalin Litwinow und Maiskij, die seit Anfang des Jahres in einem Briefwechsel Nachkriegsprobleme zu diskutieren begonnen hatten, von ihren Botschafterposten in Washington bzw. London ab und ernannte sie im Herbst zu Vorsitzenden zweier Ausschüsse über die Nachkriegsordnung (Litwinow) und Reparationen/die Nachkriegsbehandlung Deutschlands (Maiskij). Ein dritter Ausschuss unter Marshall K. Woroschilow sollte sich mit militärischen Fragen wie Waffenstillstandsbedingungen befassen. Laut Magerovsky war die seit 1935 bestehende Völkerbundabteilung des *Narkomindel* als Reaktion auf Moskaus Ausschluss von der Genfer Weltorganisation wegen des Überfalls auf Finnland offensichtlich Ende 1939 aufgelöst worden. Erst Ende 1945, Anfang 1946 sollte im sowjetischen Außenministerium eine neue Abteilung für die Vereinten Nationen eingerichtet werden. Dies hilft zu erklären, warum Wilgress die Frage der Zuständigkeit für Nachkriegsplanung im *Narkomindel* nicht einfach beantworten konnte.⁷³

Wilgress' anfängliche Interpretation der Sicherheitspolitik des Kreml war: "Soviet Government is thinking of regional groups rather than collective security". Großbritannien würde gemäß dem Allianzvertrag mit der Sowjetunion Westeuropa als "Interessensphäre" zufallen, Moskau Osteuropa. Die USA wären so von europäischen Sicherheitsfragen ausgeschlossen und auf die Beteiligung an einer Weltorganisation bzw. eine Führungsrolle der kleineren Mächte beschränkt. Die Dominien betrachte der Kreml als Klientelstaaten Großbritanniens, denen keine eigenständige Vertretung in Organisationen der Vereinten Nationen zustünde. Wilgress warnte später erneut vor dem sowjetischen Hang zu regionalistischen Konzeptionen: "Canada lies between the two countries and is interested in Soviet-

⁷¹ Wilgress an Robertson, 23.4.1943 (Zitat); Dep. 17, Wilgress an SSEA, 26.4.; Wilgress an Robertson, 6.5. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-306890f., C-306893-9, C-306923ff. Autobiographische Darstellungen sind L. D. Wilgress: "From Siberia to Kuybishev: Reflections on Russia, 1919 - 1943" in *IJ* 22-3 (1966/67), 364-75, 372-5; L. D. Wilgress: *Memoirs*. Toronto 1967, 124-137; R. M. Macdonnell: "The Mission to Kuibyshev" in *International Perspectives* 1973-4, 53-6. Siehe weiter D. M. Page: "Getting to Know the Russians" in A. Balawyder (Hg): *Canadian-Soviet Relations, 1939 - 1980*. Oakville, ON 1981, 15-40, 15-9; Hilliker 1990-I, 265; Granatstein 1994a, 82.

⁷² Dep. 227, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 16.12.1943 in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-307219-23. Im März 1944 bemerkte Maiskij gegenüber Wilgress nebenbei und ohne ins Detail zu gehen, dass Moskau jetzt aktiv Fragen der Nachkriegsordnung untersuche, was u. a. in sein Aufgabengebiet falle. Siehe Dep. 79, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 15.3.1944 in NAC, RG 25, Vol. 823, ODS-NAR/702.

⁷³ E. L. Magerovsky: 'The People's Commissariat for Foreign Affairs', 1917 - 1946. Diss. Columbia University, New York 1975, 335, Kap. IX, bes. 441ff.; V. O. Pechatnov: *The Big Three After World War II. New Documents on Soviet Thinking About Postwar Relations with the United States and Great Britain*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars: Cold War International History Project. Working Paper No. 13. 1995, 1f.; Zubok/Pleshakov 1996, 28ff. Phillips neueste Biographie enthielt bedauerlicherweise nur sechs Seiten über die Kriegs- und Nachkriegsjahre bis zu Litwinows Tod in der Sylvesternacht 1951. Vgl. H. D. Phillips: *Between the Revolution and the West: A Political Biography of Maxim M. Litvinov*. Boulder, CO/San Francisco/Oxford 1992, Kap. 13.

United States relations in more ways than one".⁷⁴ Die Analyse eines maßgeblichen Artikels in dem neuen offiziellen Magazin *Krieg und Arbeiterklasse* gab weiteren Aufschluss über Moskaus "indifferente" Haltung zu einer Weltorganisation, die auf der Klientelstaatenkonzeption und einer Führungsrolle der Großmächte in einem Sicherheitsrat beruhte. Entscheidend sei insgesamt, dass die Sowjetunion bei der Gründung einer neuen Weltorganisation nicht von den anderen Großmächte übergangen würde.⁷⁵

Die sowjetischen Vorstellungen waren in der Tat offensichtlich auf regionale Gruppen ausgerichtet, wobei eine gewissen Ähnlichkeit zu Churchills Überlegungen zu bemerken war. Stalin hatte Eden gegenüber auf dessen Moskau-Besuch am 16. Dezember 1941 erklärt:

"[I]t is desirable to establish a military union of democratic States in the newly reconstructed Europe in the interests of maintaining peace and order, which would be headed by a council or other central organ having military forces at its disposal. Likewise, the Soviet Union would not object to establishing some state federations in Europe".

Der britisch-sowjetische Allianzvertrag vom 26. Mai 1942 legte beide Partner dann auf die Prinzipien der Atlantik Charta und eine Nachkriegszusammenarbeit mit befreundeten Staaten zum Erhalt von Frieden und Sicherheit fest (Kap. 2).⁷⁶ In dem weiter oben erwähnten Gespräch mit Roosevelt und Hopkins drei Tage später hörte der sowjetische Außenminister den Ausführungen des Präsidenten zu einer Weltorganisation und den vier "Polizeimächten" zu, ohne jedoch selbst Kommentare abzugeben: "Molotov replied that this question had not been put in such a form before and therefore it required consultation. Molotov proposed to pass Roosevelt's proposals onto Comrade Stalin". Der sowjetische Außenminister berichtete Stalin umgehend von diesen für den Kreml augenscheinlich neuen Vorstellungen. Stalins Antwort war ebenso bestimmt wie überraschend, besonders was die Akzeptanz der Einbeziehung Chinas als "Polizeimacht" betraf. (Chinas Anerkennung als Großmacht würde 1943/1944 allerdings aus unklaren Gründen auf den Konferenzen in Moskau (s. u.) und Dumbarton Oaks (Kap. 7) vom Kreml zunächst vehement abgelehnt und nur unter erheblichen Vorbehalten wie der organisatorischen Zweiteilung der Gespräche der "Großen Vier" toleriert werden):

"Roosevelt's considerations about peace protection after the war are absolutely sound. There is no doubt that it would be impossible to maintain peace in future without creating a united military force

⁷⁴ Telg. 32, Gesandter in Kuibischew/Wilgress an SSEA, 17.4.1943 (Zitat 1) in NAC, RG 25, Vol. 2890, DEA/2295-G-40, II. Memorandum, N. A. Robertson an King, 1.6., mit beiliegender Dep. 26, Wilgress an SSEA, 6.5. (Zitat 2) in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-306926-9. Zur sowjetischen Haltung vgl. generell Moeller 1980, bes. Kap. 1; sowie Zubok/Phleshakov 1996, 28ff. In einer aktuelleren Studie der sowjetischen Kriegsziele beschränkte sich Jonathan Haslam auf territoriale Aspekte der Sicherheitspolitik und ignorierte die Haltung zu einer Weltorganisation. Siehe J. Haslam: "Soviet War Aims" in A. Lane/H. Temperley (Hg): *The Rise and Fall of the Grande Alliance, 1941 - 1945*. Houndmills, Basingstoke/London/New York 1995, 22-42.

⁷⁵ Dep. 89, Wilgress an SSEA, 16.7.1943 in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-307004-7. Harriet Moore (Direktor des *American Russian Institute*, New York) unterstrich wie Wilgress die Bedeutung eines osteuropäischen *cordon sanitaire* für die sowjetische Sicherheitspolitik, war aber der Ansicht, dass Moskau auch auf "kollektive Sicherheit" setze. Siehe H. L. Moore: "Russia As An Ally in the Postwar World" in V. Anderson (Hg): *The United Nations Today and Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 21 to 28, 1943*, Toronto 1943, 113-33, 127ff.

⁷⁶ Sowjetische Aufzeichnungen zum 1. Treffen zwischen Stalin, Molotow, Maiskij, Eden, Cadogan und Cripps, 16.12.1941, 19 Uhr; Text des britisch-sowjetischen Allianzvertrages, 26.5.1942 in Rzheshesky (Hg) 1996, 11-22, 13 (Zitat); 153-6 (vgl. Woodward 1971-II, 663ff.).

by Britain, the USA and the USSR, capable of preventing aggression. It would be good to include China here".

Das am 11. Juni 1942 unterzeichnete amerikanisch-sowjetische *Mutual Aid*-Abkommen über Washingtons Wirtschaftshilfe (Rohstoffe, Rüstungsgüter sowie andere Industrieprodukte, Nahrungsmittel, Medizin) verpflichtete Moskau in der Präambel zur gemeinsamen Zusammenarbeit für Weltfrieden und -sicherheit in der Nachkriegszeit. Während seiner abschließenden Gespräche in London berichtete Molotow der britischen Seite sodann über Roosevelts Ideen zu einer Nachkriegsweltordnung, welche die volle Unterstützung Stalins hätten.⁷⁷

In Diskussionen mit sowjetischen Beamten betonte Wilgress immer wieder die Unabhängigkeit der kanadischen Außenpolitik von der britischen, was jedoch auf taube Ohren stieß.⁷⁸ In Verbindung mit der *United Nations Commission for the Investigation of War Crimes* (UNWCC) sah sich Ottawa bald mit einer konkreten sowjetischen Position konfrontiert, die dem "funktionalen Prinzip" diametral entgegenstand. Die britische Regierung hatte im Oktober 1942 die Initiative zur Gründung einer alliierten Kommission für Kriegsverbrechen der Feindmächte ergriffen, was von Ottawa unterstützt worden war. Die Sowjetunion für ihren Teil hatte im November eine eigene Kriegsverbrechenskommission eingerichtet. Glazebrook riet im März 1943, Londons Einladung zur Vertretung in der geplanten Kommission anzunehmen, nicht nur, um die Interessen von kanadischen Kriegsgefangenen wahrzunehmen: "[T]his question has some significance as part of the general problem of Canadian representation in matters related to the peace settlement and post-war arrangements, and ... refusal to participate in some organizations may lead to our not being invited to participate in others". Der Kriegsausschuss stimmte einer Teilnahme am Gründungstreffen der Kriegsverbrechenskommission zu, was in Verbindung mit der Forderung nach Vertretung im UNRRA-Zentralausschuss (Kap. 4) gesehen werden muss. Die Frage einer endgültigen Mitgliedschaft blieb offen, obwohl Ottawa diese als "wahrscheinlich" ansah.⁷⁹

Aus verschiedenen Gründen wurde das Gründungstreffen der UNWCC⁸⁰ lange verzögert. Die Sowjetunion antwortete auf die offizielle britische Einladung Mitte August 1943 mit der Forderung, dass

⁷⁷ Sowjetische Aufzeichnungen über ein Gespräch vor dem Abendessen zwischen Roosevelt, Hopkins und Molotow in Washington, 29.5.1942 (Zitat 1); Telg., Molotow, Washington, an Stalin, Moskau, 1.6.; Telg., Stalin an Molotow, 1.6. (Zitat 2); Telg., Molotow an Stalin, 4.6.; Telg., Molotow an Stalin, 7.6.; Text des amerikanisch-sowjetischen *Mutual Aid*-Abkommens, 11.6.; sowjetische Aufzeichnungen über ein Treffen Molotows und Maiskijs mit Churchill, Attlee, Eden und Cadogan in London, 9.6. in Rzheshevsky (Hg) 1996, 173ff., 194, 204, 222-7, 254-7, 267-74, 269f.

⁷⁸ Dep. 83, Dep. 168, Wilgress an SSEA, 7.7.1943, 16.10. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-306998, C-307105f.

⁷⁹ Telg. D.359, SSDA an SSEA, 6.8.1942; Memorandum "Proposed Atrocities Commission", John E. Read (Rechtsberater des Außenministeriums) an King, 5.10.1942; Telg. D.399, SSDA an SSEA, 3.10.1942; Telg. 235, SSEA an SSDA, 30.10.1942; übersetzter *Tass*-Abdruck des Erlasses vom 2. November über die Gründung der Kriegsverbrechenskommission [FO Confidential Print C 10826/61/18], 8.11.1942; Telg. D.130, SSDA an SSEA, 5.3.1943; Memorandum "War Criminals", Glazebrook an N. A. Robertson, 11.3.1943; Telg. 451, SSEA an Hochkommissar in London, 20.3.1943; Memorandum "Canada and the 'United Nations Commission for the Punishment of War Crimes'", A. M. Bell (Dritter Sekretär) an USSEA, 7.8.1943 (Teil des CWC-Dokuments Nr. 578) in NAC, RG 25, Vol. 3032, DEA/4060-40, I. Memorandum "War Criminals", Heeney an CWC (Dokument Nr. 302), 6.10.; Protokoll der 196. CWC-Sitzung, 7.10.1942, 7f. in NAC, RG 2, Vol. 5677. Memorandum "War Criminals", Heeney an CWC (Dokument Nr. 444), 16.3.1943; Protokoll der 225. CWC-Sitzung, 17.3.1943, 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5678. Telg. 1668, Massey an SSEA, 21.7. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 346, C-298678f. Vgl. J. F. Hilliker: "No Bread at the Peace Table: Canada and the European Settlement, 1943 - 1947" in CHR 61-1 (1980/81), 69-86, 71; Balawyder 1981, 9f.

⁸⁰ Zur Entstehung der UNWCC siehe Great Britain. Inter-Allied Information Committee: Punishment For War Crimes: The Inter-Allied Declaration Signed at St. James's Palace, London, on 13th January, 1942, and Related Documents.

sieben ihrer besetzten Republiken (die Ukraine, Weißrussland, die drei baltischen Staaten, die karelo-finnische und die Moldau-Republik) wie Dominien, Indien und Burma eigenständig in der UNWCC vertreten sein sollten.⁸¹ London erläuterte den Dominien, dass der Kreml offensichtlich befürchtete, in der geplanten Kommission überstimmt zu werden. Whitehall würde Moskau auf die konstitutionelle und außenpolitische Eigenständigkeit der Dominien im Gegensatz zu der nur nominellen Autonomie der Sowjetrepubliken hinweisen. Die Dominien sollten Moskau ihren Standpunkt allerdings selbst klarmachen. Obwohl Robertson Zweifel an der Nützlichkeit einer Vertretung in der UNWCC anmeldete, teilte er Wrongs Meinung, dass die sowjetische Forderung aus Prinzipiengründen zurückgewiesen werden müsse, um Kanadas neu gewonnenen internationalen Status zu wahren. Wilgress wurde beauftragt, das sowjetische "Missverständnis" über den verfassungsmäßigen Status Kanadas mit dem Hinweis aufzuklären, dass das Dominion sich trotz seines Rechts zur Vollmitgliedschaft nur bei Interessenbetreff an der UNWCC beteiligen wollte. Canberra instruierte seinen Chargé d'Affaires in Moskau, Keith Officer, mit Kanada gegen die sowjetische Forderung zu protestieren.⁸²

Mit seinem australischen Kollegen unterrichtete Wilgress Molotow am 9. September über die Position der Dominien. Der sowjetische Außenminister stellte den internationalen Status der Dominien nicht in Frage, hob aber darauf ab, dass die Sowjetrepubliken weitaus mehr unter deutscher Besatzung und Kriegsverbrechen zu leiden hätten als andere Länder. Außerdem hätte die geplante Kommission nur einen "gerichtlichen" Charakter ohne Exekutivfunktionen, was die Problematik der Statusfrage abschwäche. Aus Wilgress' Sicht wollte Moskau den Mitgliedern der Vereinten Nationen so klarmachen, dass die Sowjetunion mehr als andere besetzte Länder gelitten habe. Die sowjetische öffentliche

London 1942 *passim*; United Nations Information Office: Punishment for War Crimes. New York 1943c *passim*; Great Britain. United Nations War Crimes Commission: History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War. London 1948, Kap. V und VI, bes. 89-92, 105f., 112, 158. Eine britische Perspektive nehmen ein Woodward 1971-II, 276-80; Kettenacker 1989, 379-93; A. J. Kochavi: "Anglo-Soviet Differences Over a Policy Towards War Criminals, 1942 - 1943" in Slavonic and East European Review 69-3 (1991), 458-77, 471ff.; A. J. Kochavi: "Britain and the Establishment of the United Nations War Crimes Commission" in English Historical Review 107, Nr. 423 (1992), 323-49; A. Glees: "The Making of British Policy on War Crimes: History as Politics" in Contemporary European History 1-2 (1992), 171-97. Eine amerikanische Perspektive gibt A. J. Kochavi: "Discord Within the Roosevelt Administration Over a Policy Towards War Criminals" in Diplomatic History 19-4 (1995), 617-39. Dazu und zum Folgenden vgl. A. J. Kochavi: Prelude to Nuremberg. Allied War Crimes Policy and the Question of Punishment. Chapel Hill/London 1998, Kap. 2.

⁸¹ Das Dominionministerium war schon im März über den sowjetischen Widerstand gegen eine Dominion-Vertretung in der UNWCC unterrichtet worden. Für Moskau konnten in der UNWCC nur Länder Mitglieder sein, die sich mit den Achsenmächten im Kriegszustand befanden und von deutschen Kriegsverbrechen betroffen waren. Moskaus Position wurde dem *Foreign Office* offiziell Ende Juli mitgeteilt, worüber die Dominion-Hochkommissare Mitte August informiert wurden. Aufzeichnung von J. E. Stephenson, 30.3.1943 in PRO, DO 35/1838, WR 208/8. Cadogans Tagebucheintrag, 27.7. in Dilks (Hg) 1971, 547. Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 11.8. in PRO, DO 121/13. Vgl. Kochavi 1992, 335f., 339f. Das Problem der Dominion-Repräsentation und der Sowjetrepubliken in der UNWCC war auch der Öffentlichkeit bekannt. Siehe Foreign Office, Research Department: Weekly Political Intelligence Summary No. 205 (September 8, 1943) [W 12981/351/50] in NAC, RG 25, Vol. 2512.

⁸² Telg. D.543, D.544, D.545, SSDA an SSEA, 13.8.1943; Telg. H-43, N. A. Robertson, Québec, an Wrong, Ottawa, 15.8.; Telg. W-46, Wrong, Ottawa, an N. A. Robertson, Québec, 16.8.; Telg. H-81, N. A. Robertson, Québec, an J. E. Read, Ottawa, 21.8.; Telg. D.586, SSDA an SSEA, 24.8.; Telg. 109, SSEA an Gesandten in Moskau/Wilgress, 28.8. in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5842-40. Telg. 175, Wilgress an SSEA, 28.8.; Telg. 110, SSEA an Gesandten in Moskau/Wilgress, 30.8. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-307044, C-307049. Zur australischen Position siehe Telg. 146, Evatt an King, 25.8.; Telg. 124, Evatt an australischen Chargé d'Affaires in Moskau/Keith Officer, 25.8. in DAFP 6, 485ff. Zur sowjetischen Haltung siehe etwa ungenau Moeller 1980, 44.

Meinung sei für eine maximale Bestrafung von Kriegsverbrechen, und von einer moralischen Warte aus sei gegen eine Vertretung der Republiken wenig einzuwenden.⁸³

Großbritannien unterstützte die Position der beiden Dominien. Clark Kerr teilte Molotow am 29. September die britische Ablehnung der Mitgliedschaft einzelner Republiken in der geplanten Kommission mit. Die UNWCC wurde schließlich am 20. Oktober in Anwesenheit der meisten Alliierten gegründet. Die Sowjetunion blieb diesem Treffen aus Protest gegen den Ausschluss ihrer Republiken fern. Wilgress erhielt am 11. November ein *Aide Mémoire*, in dem die Sowjetunion im Vergleich mit der Position der Dominien 1918/1919 darlegte, dass die Frage einer eigenständigen internationalen Vertretung der Republiken eine interne Angelegenheit und verfassungsgemäß sei. Der kanadische Gesandte war der Ansicht, dass man Moskau am besten nur die Bedeutung des eigenen internationalen Status klarmachen, die Frage der Vertretung der Sowjetrepubliken aber Großbritannien überlassen solle. In Ottawa wies Wrong darauf hin, dass außenpolitische Fragen nach der Sowjetverfassung unter die Oberhoheit Moskaus fielen, weshalb die einzelnen Republiken keine Eigenständigkeit besäßen. Ottawa solle aber mit weiteren Beschwerden bis zur Erhebung der sowjetischen Gesandtschaft zur Botschaft und der Ernennung eines neuen Botschafters warten.⁸⁴ Wilgress warnte, dass die britische Regierung in der UNWCC ihre eigenen Ziele verfolge, um einer Diskussion der Frage der mehrfachen Commonwealth-Repräsentation aus dem Weg zu gehen. Moskaus unnachgiebige Position zur UNWCC sei eine direkte Konsequenz seines Ausschlusses von den vorbereitenden Verhandlungen der West-Alliierten.⁸⁵

London gab den Dominien Anfang Dezember 1943 weitere Argumente gegen die Anerkennung eines international unabhängigen Status der Sowjetrepubliken an die Hand. Neben der konstitutionellen Oberhoheit der Zentralregierung in außenpolitischen Fragen (Art. 14 der sowjetischen Verfassung) würde eine separate Vertretung der Republiken eine mehrfache Repräsentation anderer (Kon)Föderationen wie etwa der USA mit ihren 48 Einzelstaaten heraufbeschwören. Schließlich würde die Anerkennung der Eigenständigkeit der Republiken die Eingliederung der drei baltischen Staaten in die Sowjetunion völkerrechtlich bestätigen. London würde die Frage der Vertretung der Sowjetrepubliken in Konsultation mit den anderen UNWCC-Mitgliedern lösen und u. a. auf eine Beteiligung Moskaus verzichten. Die unabhängige sowjetische Kriegsverbrechenskommission erschien Ottawa nun als elegante Lösung, die prekäre Frage des internationalen Status der Dominien zu umgehen.

⁸³ Telg. 189, Gesandter in Moskau/Wilgress an SSEA, 11.9.1943; Dep. 127, Wilgress an SSEA, 13.9., mit beiliegenden *Aide Mémoires* der australischen und kanadischen Gesandtschaften an das sowjetische Außenministerium, 9.9. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-307066-72. Vgl. Telg. 128, Evatt an australischen Chargé d'Affaires in Moskau/Officer, 4.9.; Telg. 186, Auszüge aus/Zusammenfassung von Telg. 187, australischer Chargé d'Affaires in Moskau/Officer an Außenministerium, 10.9., [10.9.] in DAFP 6, 497f., 506f., 507n4. Vgl. Sauer 1994, 42ff.; Kochavi 1992, 341; Black 1998, 159. London kam vorschnell zu dem Ergebnis, dass die Frage der Dominion-Repräsentation in der UNWCC jetzt gelöst sei. Siehe Aufzeichnung, M. E. Archer an J. Stephenson, 14.9.; J. E. Stephenson an Machtig, 16.9. in PRO, DO 35/1481, WC 61/1.

⁸⁴ Telg. 129, SSEA an Gesandten in Moskau/Wilgress, 1.10.1943; Telg. 216, Wilgress an SSEA, 8.10.; Dep. 195, Wilgress an SSEA, 17.11., mit Beilage, A. Wischinski an Wilgress, 11.11., und Übersetzung eines sowjetischen *Aide Mémoire* an Wilgress, 11.11. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-307090, C-307094, C-307177-81. Berichtsentwurf über das UNWCC-Gründungstreffen, nicht abgezeichnet, o. D. [20.10.]; vgl. die Aufzeichnung des FO [Confidential Print C 12968/31/62], 20.10. in NAC, RG 25, Vol. 3032, DEA/4060-40, I. Masseys Tagebucheintrag, 20.10. in UTA, Massey Papiere, Vol. 312. Telg. D.820, SSDA an SSEA, 20.10.; Memorandum, Wrong an King, 11.11., Telg. 269, 270, Wilgress an SSEA, 15.11. in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5842-40. Dep. D.97, SSDA an SSEA, 1.11., mit Beilage, Feodor Gusew (sowjetischer Botschafter) an Cadogan, 18.10., mit beiliegendem *Aide Mémoire* der Botschaft an das Außenamt, o. D. [18.10.] in NAC, MG 26 J 1, Vol. 351, C-304733-6.

⁸⁵ Telg. 287, Dep. 222, Wilgress an SSEA, 3.12.1943, 8.12. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-307207, C-307211-4.

Dazu kam ein weiterer Aspekt: "[The] Soviet conception of justice ... will differ from that held in British Commonwealth, United States and Allied countries in Western Europe".⁸⁶

Ottawa schob die Entscheidung über eine formale Mitgliedschaft in der UNWCC erstaunlich lange auf. Massey, der Vertreter auf dem Gründungstreffen, nahm an späteren Sitzungen nicht teil. Der britische Vertreter in der Kriegsverbrechenskommission, Sir Cecil Hurst, und sein Nachfolger als Vorsitzender, der Australier Lord Wright, drängten Massey im Januar 1944 und Februar 1945 auf eine kanadische Mitgliedschaft. Auch der Sonderberater für Kriegsverbrechensfragen der kanadischen Regierung, der im Herbst 1943 ehrenamtlich ernannte Hinterbänkler Arthur G. Slaght (Liberaler; Parry Sound), und sein zwischenministerieller Beraterausschuss sprachen sich für eine Mitgliedschaft aus. Der Kriegsausschuss stimmte diesen Empfehlungen zwar am 22. März 1944 zu, ernannte Massey aber erst im Februar 1945 offiziell zum kanadischen Vertreter. Ottawa war sich nach der alliierten Landung in der Normandie Anfang Juni 1944 der Dringlichkeit von Kriegsverbrechensfragen bewusst geworden, wobei CP-Berichte über Lord Wrights anstehendes Treffen mit Massey entsprechende Erwartungen der Öffentlichkeit schürten. Masseys Ernennung wurde am 14. März 1945 bekanntgegeben.⁸⁷

Die Sowjetunion hielt an ihrer eigenen Kriegsverbrechenskommission fest und beharrte bis 1947 auf ihrem Anspruch auf Vertretung ihrer Republiken in der UNWCC.⁸⁸ Die Frage des internationalen Status der Dominien blieb in der UNWCC-Kontroverse damit ungelöst. Moskaus Haltung bewirkte trotz aller Brisanz nicht, dass Ottawa sich bald zu einer Mitgliedschaft in der Kriegsverbrechenskommission aufraffte oder seine Ansprüche energisch selbst verteidigte. Kanada verhielt sich in der UNWCC-Kontroverse somit als Klientelstaat Großbritanniens. Das Status-Problem und die Frage der Sowjetrepubliken sollten im Vorfeld der Commonwealth-Konferenz und auf der Dumbarton Oaks-Konferenz u. a. aus diesen Gründen bald wieder zum Gegenstand der kanadischen Diplomatie werden (Kap. 6 und 7).

5.5.: Die Gründung des kanadischen *Post-Hostilities Problems*-Ausschusses

Nachdem das Problem der Nachkriegspolitik seit Anfang 1943 immer dringlicher geworden war, stellten sich für Ottawa drei Hauptfragen: Wie sollte das *Department of External Affairs* auf die zusätzlichen Anforderung an seine Ressourcen für das Formulieren der Nachkriegspolitik reagieren?

⁸⁶ Telg. D.1077, SSDA an SSEA, 8.12.1943; Telg. 197, SSEA an SSDA, 17.12.1943 (Zitat); Telg. 2281, SSEA an Hochkommissar in London, 17.12.1943 in NAC, RG 25, Vol. 3033, DEA/4060-40, II. Der Kriegsausschuss wurde am 16. Dezember über die sowjetische Position und die britischen Telegramme unterrichtet. Siehe Protokoll der 274. CWC-Sitzung, 16.12.1943, 5f. in NAC, RG 25, Vol. 5680. Zu den sowjetischen Justizauffassungen vgl. Telg. 2669, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Hull, 20.7.1944 in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Bd. IV: Europe. Washington 1966, 894f.

⁸⁷ Dep. A.44, Hochkommissar in London/Massey an SSEA, 28.1.1944; Memorandum an den Staatssekretär, nicht abgezeichnet [18.3.1944]; Telg. 564, SSEA an Hochkommissar, 30.3.1944; A. Bell an J. E. Read, o. D. [Anfang Februar 1945]; Memorandum "Relations Between United Nations War Crimes Commission and Canada" an den Premierminister, nicht abgezeichnet, 8.2.1945; SSEA/King an Massey, 8.2.1945; Presseerklärung 24 des Außenministeriums, 14.3.1945 in NAC, RG 25, Vol. 3033, DEA/4060-40, II und IV. Protokoll der 289. CWC-Sitzung, 22.3.1944, 5f. in NAC, RG 2, Vol. 5681. Zur verzögerten UNWCC-Mitgliedschaft siehe jetzt P. Brode: *Casual Slaughters and Accidental Judgements. Canadian War Crimes Prosecutions, 1944 - 1948*. Toronto/Buffalo/London 1997, 5, 30ff.

⁸⁸ Great Britain. United Nations War Crimes Commission 1948, 158f.

Welchen Stellenwert hatte das Problem einer neuen Weltorganisation in der allgemeinen Nachkriegsplanung? Sollte Kanada eine eigenständige Position zur Nachkriegsordnung entwickeln? Erste Überlegungen zu einer längerfristigen Außenpolitikplanung waren schon 1942 von Wrong und Reid angestellt worden. Doch der eigentliche Anstoß zum Beginn der kanadischen Nachkriegsplanung kam wie so oft aus London. Ende März 1943 teilte der Dominionminister Ottawa mit, dass der militärische Unterausschuss jetzt bereit sei, Vertreter der Dominienstreitkräfte an seinen Beratungen teilhaben zu lassen. Studien oder Beschlüsse dieses Unterausschusses seien allerdings bis zur Zustimmung des Kriegskabinetts vorläufig und unverbindlich. Nach Konsultation zwischen Verteidigungs- und Außenministerium wurde Massey am 24. April mitgeteilt, dass Kanada durch je einen Angehörigen des Heeres, der RCAF und der *Royal Canadian Navy* (RCN) vertreten sein würde. Der Hochkommissar machte seine Regierung Anfang Juni auf das umfassende Mandat des MSC aufmerksam: "[S]uch matters as Armistice terms, peace treaties, disarmament and post-war strategy are not purely military in their make-up. Political, economic, financial and supply questions are all involved". Massey schlug vor, in Ottawa ein Äquivalent zu dem militärischen Unterausschuss einzurichten, um Instruktionen für die Vertreter in London sachkundig ausarbeiten zu können.⁸⁹

Am 19. Juni wurde Kanada von London über das genaue Mandat des militärischen Unterausschusses informiert. Dies beinhaltete eine Untersuchung der Waffenstillstandsbedingungen und des Plans für eine *United Nations Commission for Europe* unter Leitung eines Steuerausschusses der drei vetoberechtigten Großmächte zur Überwachung der Waffenstillstände und einer Polizeimacht. Die UNCE sollte außerdem die Aktivitäten der alliierten Kontrollräte mit denen der Organisationen der Vereinten Nationen und des alliierten Oberkommandanten koordinieren. Die Dominien sollten in der UNCE vertreten sein, wenn sie sich an einer "Polizeistreitmacht" für Europa beteiligen würden. Ende des Monats berichtete Massey, dass George Ignatieff (Dritter Sekretär im *Canada House*) als Beobachter mit den Vertretern der Streitkräfte an einem Treffen des militärischen Unterausschusses teilgenommen hatte. Die Kanadier würden sich nach Instruktionen Masseys auf diesen Treffen allerdings weiterhin Stellungnahmen enthalten, bis Ottawa seine Position festlegt haben würde.⁹⁰

In der kanadischen Hauptstadt hatten die Nachrichten aus London den Boden für die Gründung eines eigenen Ausschusses zur Nachkriegspolitik bereitet. Wrong war nun der Ansicht, dass je länger die

⁸⁹ Telg. 651, Massey an SSEA, 27.3.1943; USSEA/J. Read an Staatssekretär im Verteidigungsministerium, 29.3.; Telg. 653, SSEA an Massey, 24.4.; Dep. A.166, Massey an SSEA, 8.6. in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AH(s).

⁹⁰ Dep. 194, Massey an SSEA, 30.6.1943 in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AH(s). Telg. D.364, D.365, SSDA an SSEA, 19.6. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 350, C-303138ff. Siehe Munton/Page 1976/77, 700; Sauer 1994, 58; Hilliker 1990-I, 300ff. Zur Frage einer diplomatischen Vertretung in dem britischen Unterausschuss siehe Ritchie an F. Hudd, 4.6. in NAC, RG 25, Vol. 2103, CH/AR 405/1/2, I. Whitehalls Vorschläge für eine europäische Waffenstillstandskommission der Vereinten Nationen (die UNCE) als Teil des *United Nations Plan* wurden den sowjetischen und amerikanischen Botschaftern in London nur wenig verändert am 1. und 2. Juli übergeben und lagen den Diskussionen auf der Moskauer Konferenz zugrunde (s. u.). Während Edens Washington-Besuch hatte die britische Seite den Amerikanern die Idee einer UNCE vorgestellt. Roosevelts Vorschlag für eine "lockere" neue Weltorganisation vom 27. März muss deshalb als Gegenvorschlag aufgefasst werden, um die USA wegen möglicher "isolationistischer" Kritik nicht voreilig auf einen europäischen Rat festzulegen. Interessanterweise reagierte das *Foreign Office* auf die amerikanischen Einwände, indem es über eine Beteiligung der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen und der Dominien nachdachte. Siehe *Aide-Mémoire "Suggested Principles Which Would Govern the Conclusion of Hostilities With the European Members of the Axis"*, FO an Maiskij und Winant, 1.7./14.7. in FRUS 1943-I, 708ff. Cadogans Tagebucheintrag, 1.7. in Dilks (Hg) 1972, 539. Lord W. Strang: *Home and Abroad*. London 1956, 199; Jebb 1972, 127; Lowe 1972, 250-3; King 1974, 10-4, 20ff.; Luard 1982-I, 22.

geplante UNCE bestünde, sie desto mehr die Friedensordnung beeinflussen würde. Neben Waffenstillstandsfragen standen für Kanada die sicherheitspolitischen Implikationen im Vordergrund:

"The question of Canadian participation may well involve a preliminary decision on our readiness to play an active part in a new world security system. ... A commitment to the policing of Europe would presumably in the main involve an undertaking to participate to some degree in providing the necessary armies of occupation".

Holmes und Glazebrook betonten, dass eine UNCE-Mitgliedschaft einen Beitrag zu einer Besatzungs- oder "Polizeimacht" voraussetzen würde und die anstehenden Fragen zwischen den zuständigen Ministerien diskutiert werden sollten. Der Kriegsausschuss stimmte dieser Empfehlung zu. Am 22. Juli wurde auf einem informellen Treffen unter Vorsitz Wrongs beschlossen, einen militärisch-zivilen Arbeitsausschuss (den CPHP-Ausschuss) einzurichten, der die Regierung in tagespolitischen Fragen und zur längerfristigen Nachkriegspolitik beraten sowie mit dem britischen militärischen Unterausschuss zusammenarbeiten sollte. Die militärischen Teilnehmer dieses Treffens sprachen sich für eine UNCE-Mitgliedschaft aus. Robertson, Wrong und Heeney waren vorsichtiger und wiesen auf die außen- und innenpolitischen Probleme einer längerfristigen Truppenverpflichtung in Europa hin, besonders weil die eigenen Streitkräfte im Gegensatz zu den amerikanischen bereits seit 1939 im Überseeinsatz waren.⁹¹ Rund eine Woche später stimmte Ottawa den britischen Überlegungen zur UNCE grundsätzlich zu, behielt sich aber die Entscheidung über einen Beitrag zu einer europäischen "Polizeimacht" vor. Man benötige mehr Informationen über die Aufgabe einer solchen "Polizeimacht" und müsse außerdem die genauen Umstände des Waffenstillstands abwarten.⁹²

Die britischen Behörden wurden über die Einrichtung des CPHP-Arbeitsausschusses unterrichtet. Am 6. September erfuhr Ottawa von Massey, dass der militärische Unterausschuss in PHP-Ausschuss umbenannt und gemeinsam mit dem ACA dem Generalstab unterstellt worden sei. Ritchie informierte den neu konstituierten Ausschuss über die Arbeit seines kanadischen Gegenübers, wobei man sich grundsätzlich auf einen Austausch von Papieren zwischen den beiden Ausschüssen einigte. Allerdings könne Kanada keine extensiven und spezialisierten Hintergrundstudien anstellen, wie Whitehall sie unternahm. Das Dominion müsse sich vielmehr auf die Arbeit von "Generalisten" verlassen: "We have

⁹¹ Memorandum, Wrong an USSEA, 5.7.1943, mit beiliegendem Memorandum "Proposals Concerning Post-Hostilities Period" von Glazebrook und Holmes, 5.7. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-AB(s), I. Aufzeichnung zu einem zwischenministeriellen Treffen, 22.7. in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AD(s). Protokoll der 249. CWC-Sitzung, 15.7., 6 in NAC, RG 2, Vol. 5679. Vgl. Granatstein 1981, 144. Die Teilnehmer an diesem Gründungstreffen des CPHP-Ausschusses waren: Admiral P. W. Nelles (Generalstabschef), Luftmarschall L. S. Breadner (Generalstabschef), Brigadekommandant P. Earnshaw (stellvertr. Generalstabschef des Heeres), Oberst J. H. Jenkins (Leiter der Operationsplanung des Heeres), Kommodore K. M. Guthrie (stellvertr. Generalstabschef der Luftwaffe), Korvettenkapitän G. F. Todd, Heeney, Robertson, Holmes und Glazebrook. Die Teilnehmer dieses Treffens sollten später der übergeordnete CPHP-Beratungsausschuss (*Advisory Committee* - AC, s. u.) bilden, dem der CPHP-Arbeitsausschuss (*Working Committee* - WC) berichten würde.

⁹² Telg. 130, SSEA an SSDA, 30.7.1943 in NAC, RG 25, Vol. 5722, DEA/7-CB(s), I. Telg. 1348, SSEA an Massey, 30.7. in NAC, RG 25, Vol. 2103, CH/AR 405/1/4, I. Vgl. die australische Reaktion auf den UNCE-Vorschlag: "Our present ... intention is that Australia should participate in the Commission's work, but a final decision must necessarily be reserved until ... the form of the Commission and the [international, d. V.] police system to be set up in Europe can be seen more definitely than at present". Siehe Telg. 174, australische Regierung an SSDA, 10.7. in DAFF 6, 463f.

neither the time nor the experience to assist in the drafting of highly technical documents ..., nor have we here in London any guidance as to the views of the Canadian authorities".⁹³

Zwischen August und Oktober 1943 wurden Aufgaben, Organisation und Zusammensetzung des kanadischen Arbeitsausschusses für Nachkriegsprobleme genauer festgelegt. Die Fragen der Nachkriegsordnung wurden immer dringlicher, was den Arbeitsausschuss Mitte Oktober dazu veranlasste, um eine formale Klärung seines Mandats und Status zu ersuchen. Anfang November fand dies die Unterstützung des Gründungsausschusses, der einen Bericht des Arbeitsausschusses zu diesen Fragen diskutierte und dem Kriegsausschuss überwies. Das "innere Kabinett" sanktionierte Ende November das Mandat der beiden Nachkriegsausschüsse und legte Mitte Dezember 1943 die Mitgliedschaft des Beratungsausschusses endgültig⁹⁴ fest. Der Arbeitsausschuss würde für den Beratungsausschuss Berichte verfassen zu der Beteiligung an einer alliierten Kontrollmaschinerie (Besatzungs- oder "Polizeistreitkräfte") in Europa, der Demobilisation und dem Umfang des Truppenbeitrags im Fernen Osten. Diese Berichte würden nach Überarbeitung des Beratungsausschusses dem "inneren Kabinett" vorgelegt werden. King gab im Kriegsausschuss die politische Leitlinie der beiden Ausschüsse vor:

"[I]t was important to avoid commitments which would involve the use of extensive Canadian forces in Europe after the cessation of hostilities. After the long strains of war, the Canadian people would not be inclined to accept further heavy financial burdens for such purposes. The attitude of the Great Powers had already indicated that Canada would gain little credit by undertaking such additional commitments and would not be granted an adequate voice in important decisions of policy".

Die Organisation der Nachkriegsplanung wurde schließlich im Juni 1944 durch die Einrichtung einer *Joint Drafting Group* (auch *Junior Planning Staff* genannt) abgerundet, die unter Vorsitz von Holmes die Berichte des Arbeitsausschusses vorbereitete.⁹⁵

Ritchie war sich in London früher als das *Department of External Affairs* der praktischen und politischen Schwierigkeiten einer Zusammenarbeit mit der britischen Seite bewusst. Ottawa müsse ausreichend und rechtzeitig vor der Zustimmung des Kriegskabinetts mit den Hintergrundpapieren des britischen Ausschusses versorgt werden, so dass die kanadischen Kommentare bei einer Überarbeitung berücksichtigt werden könnten. Dies warf die Frage auf, inwieweit Großbritannien zur Berücksichtigung der Standpunkte der Dominien bereit war, und inwieweit sich die Dominien ihrerseits festlegen

⁹³ Dep. 798, SSEA/Wrong an Massey, 12.8.1943; Dep. A. 286, Massey an SSEA, 6.9.; Ritchie an USSEA, 1.10., mit Anlage, Jebb an Massey, 15.9. (mit beiliegendem Auszug aus der Direktive für PHP-Ausschuss); Ritchie an Glazebrook, 4.11. in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AH(s). Ritchie an Price, 27.8. in NAC, RG 25, Vol. 2103, CH/AR 405/1/2, I.

⁹⁴ Mitglieder des Arbeitsausschusses waren: Wrong (Vorsitz), Glazebrook (Stellvertreter), Holmes, R. Gordon Robertson für das Außenministerium, Hauptmann Dr. William F. Hanna (RCAF), Todd und Major H. C. Grant (Heer) für das Verteidigungsministerium/die Generalstabschefs sowie Korvettenkapitän D. K. MacTavish (PCO). Die Mitglieder des Beratungsausschusses waren: der Staatssekretär des Außenministerium als Vorsitzender (N. A. Robertson), die Generalstabschefs und der Kabinettssekretär (Heeney). Ergänzt wurde dies auf Beschluss des "inneren Kabinetts" am 24. November und 16. Dezember durch den Staatssekretär im Finanzministerium (Clark) und den stellvertretenden Vorsteher der Hafenbehörde, J. E. St. Laurent, als frankophonem Vertreter. Holmes fungierte als Sekretär der CPHP-Ausschüsse, bis diese Funktion im Januar 1945 von seinem Nachfolger Ignatieff übernommen wurde. Siehe Ignatieff 1987, Kap. 6, bes. 77-80. Holmes erwähnte seine Rolle im Nachkriegsausschuss nur *en passant*. Vgl. Holmes 1979-I, XIII, 230-8 und *passim*.

⁹⁵ Protokoll der 6. CPHP-WC-Sitzung, 12.10.1943; Aufzeichnung einer 2. informellen CPHP-AC-Sitzung, 9.11. in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AD(s). Memorandum "Post-Hostilities Problems", [CPHP-WC] an CWC (Dokument Nr. 659), 24.11. in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AB(s), I. Protokolle der 270. und 274. CWC-Sitzung, 24.11., 4ff. (Zitat); 16.12., 5 in NAC, RG 2, Vol. 5680. Zu den Ausschüssen siehe Bayrs 1972-III, 142-6; Munton/Page 1976/77, 701-6; Hilliker 1990-I, 300ff.

wollten.⁹⁶ Wie sein britisches Äquivalent befasste sich der Arbeitsausschuss in Ottawa nicht nur mit drängenden tagespolitischen Fragen, sondern auch mit längerfristigen Problemen. W. F. Hanna schnitt für die Luftwaffe Anfang September 1943 folgende typische Kernfragen an:

"Is Canada to supply a token force only, or is its contribution to the total occupation force to be in proportion to its present scale of war effort? ... Is the Royal Canadian Air Force to participate in activities incidental to the policing of Europe, such as in the Control or Disarmament Commission, and to what extent?"

Würde Kanada seine neue internationale Bedeutung nach dem Krieg erhalten können? Inwieweit sollte das Dominion sicherheitspolitische Verpflichtungen in Europa eingehen? Sollte Ottawa nach dem "funktionalen Prinzip" auf eine "Mittelmacht"-Mitsprache an der Nachkriegsordnung drängen oder eine Degradierung zur "Kleinmacht" durch die "Großen Drei" hinnehmen?⁹⁷ Erstaunlicherweise kam Ottawa 1943 bei seiner beginnenden Nachkriegsplanung abgesehen von vereinzelt Kommentaren zu britischen Planungspapieren⁹⁸ über das bloße Auflisten solcher grundsätzlichen Fragestellungen nicht hinaus. Dem Problem der Haltung zu einer neuen Weltorganisation wurde im Außenministerium zwar immer mehr Aufmerksamkeit zuteil, aber der Nachkriegsausschuss beschäftigte sich doch mehr mit verteidigungs- und besatzungspolitischen Fragen als mit einer neuen Weltorganisation, weshalb der inhaltlichen Beschäftigung mit diesem Thema vorerst klare personelle Grenzen gesetzt waren.

Im australischen *Department of External Affairs* war Paul Hasluck seit Kriegsbeginn informell mit Nachkriegsfragen betraut worden, was im April 1942 zur Einrichtung einer kleinen "Nachkriegsabteilung" (*Post-War Section/Secretariat*) unter seiner Leitung führte, die im März 1944 von der gewichtigeren *Post-Hostilities Division* abgelöst wurde. Im Verteidigungsministerium wurde ebenfalls eine *Post-Hostilities Division* gegründet. Nach der Commonwealth-Konferenz (Kap. 6) schlug Evatt Ende Mai 1944 die Einrichtung eines überministeriellen Ausschusses für alle Nachkriegsfragen unter Aufsicht seines Ministeriums vor, was Finanz- und Wiederaufbauminister Chifley zunächst wegen Kompetenzüberschneidungen mit anderen Ministerien ablehnte. Im Juli allerdings stimmte das Finanzministerium einem abgespeckten Vorschlag zum Ausbau von Haslucks Nachkriegsplanungsabteilung mit erweiterten Kompetenzen zu, die anderen Ministerien nicht übergeordnet sein, sondern ihre Arbeit mit diesen koordinieren sollte. Haslucks umorganisierte Abteilung nahm am 1. September ihre Arbeit auf. In Neuseeland wurde im Frühjahr 1944 gemäß Artikel 11 des Canberra-Pakts (Kap. 6) ein zwischenministerielles *Armistice and Post-Hostilities Planning Committee* eingerichtet, das wie der britische *Post-Hostilities Planning Staff* dem Generalstab eingegliedert war.

⁹⁶ Ritchie an Konteradmiral R. M. Bellairs, 26.8.1943; Briefentwurf, Ritchie an Glazebrook o. D. [Anfang November] in NAC, RG 25, Vol. 2103, CH/AR 405/1/2, I.

⁹⁷ Siehe folgende CPHP-WC-Protokolle: 1. Sitzung - 3.8.1943; 2. - 17.8.; 3. - 31.8., 4. - 14.9., 5. - 28.9., 6. - 12.10., 7. - 26.10., Sondersitzung - 9.11., 8. - 23.11. in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AD(s), I. Memorandum, W. F. Hanna an Holmes, 7.9., mit Hannas beiliegendem Memorandum "Canadian Participation in the Policing of Europe", o. D. in NAC, RG 25, Vol. 5722, DEA/7-CB(s), I.

⁹⁸ Siehe beispielsweise die Kommentare zu PHP (43) 24 (Final): "Post-War World Security: Possible Military Organisation", 16.11.1943 in NAC, RG 25, Vol. 5716, DEA/7-BY(s). Vgl. (Kap. 6).

Der politisch-praktische Nutzen der australischen Nachkriegsplanungsabteilung war nach Ansicht Haslucks begrenzt; sie wurde hauptsächlich zum Sammeln und Sortieren von Informationen und Hintergrundpapieren aus London und Washington eingesetzt, betrieb keine wirkliche "eigene Planung" und beschränkte sich darauf, die für tagespolitische Entscheidungen zu Großmachtinitiativen notwendige Dokumentation zu besorgen. Ähnliches kann für die Arbeit ihres neuseeländischen Gegenübers angenommen werden.⁹⁹ Der CPHP-Ausschuss war im Vergleich zu den Nachkriegsausschüssen der beiden Pazifikdominien sicher gewichtiger, obwohl auch er keine völlig eigenständigen Nachkriegsstudien anstellte, wenn man von Papieren über die Nachkriegsbeziehungen mit den USA absieht.

5.6.: Die Moskauer Konferenz

Die Moskauer Konferenz (19. - 30. Oktober 1943) ist für diese Arbeit in zweierlei Hinsicht interessant.¹⁰⁰ Einerseits riefen die Diskussionen um eine militärisch-politische Kommission für Europa kanadische Befürchtungen über eine großmachtdominierte Nachkriegsordnung hervor. Andererseits zeigte die Viermächte-Erklärung zu einer Weltorganisation¹⁰¹, dass die Großmächte bereit waren, die Nachkriegsordnung nach dem Prinzip der "kollektiven Sicherheit" zu gestalten, was besonders den kleineren Mächten wichtig erschien. Die Beziehungen unter den "Großen Drei" waren im Vorfeld der Moskauer-Konferenz alles andere als entspannt. Die sowjetischen Botschafter in London und Washington, Maiskij und Litwinow, waren Mitte 1943 von Stalin abberufen worden, um u. a. die Unzufriedenheit mit der Zögerlichkeit Großbritanniens und der USA auszudrücken, eine zweite Front in Westeuropa als Entlastung der Ostfront einzurichten. Des Weiteren hatte die italienische Kapitulation die Frage der Behandlung der Feindmächte sowie weitere militärische und politische Probleme für die Großmächte aufgeworfen.¹⁰²

⁹⁹ Memorandum, Evatt an J. B. Chifley, 30.5.1944; Memorandum, Chifley an Evatt, 10.7.; Memorandum, W. R. Hodgson (Staatssekretär im australischen Außenministerium) an S. G. McFarlane (Staatssekretär im australischen Finanzministerium), 24.7. in *Australia. Department of Foreign Affairs and Trade: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949*. 12 Bände. Canberra. Bd. 7: 1944. Hg. W. J. Hudson/B. Kelly/A. Robinson/W. Way. 1988, 368f., 443, 461ff.(n3). Dep. 76, Hochkommissar in Wellington/W. A. Riddell an SSEA, 5.4. in NAC, RG 25, Vol. 5712, DEA/7-AN(s). Zur australischen Nachkriegsplanung siehe A. Watt: *The Evolution of Australian Foreign Policy, 1938 - 1965*. Cambridge 1967, 81; Hasluck 1954, 136, 155; P. Hasluck: *Diplomatic Witness. Australian Foreign Affairs, 1941 - 1947*. Melbourne 1980, Kap. 6, 88ff., 130-4; P. G. Edwards: *Prime Ministers and Diplomats. The Making of Australian Foreign Policy, 1901 - 1949*. Melbourne/Oxford/Wellington/New York 1983, 153f.; Cumpston 1989, 239, 242-3.

¹⁰⁰ Zur Moskauer-Konferenz siehe Krylov 1949-I, 16-9; Notter 1950, 195-9; Russell/Muther 1958, Kap. VI; C. J. Marion: *Ministers in Moscow*. Diss. Indiana University 1970 *passim*; Lowe 1972, Kap. VII; Harriman/Abel 1976, 234-47; Berezkhov 1983, 205-35, bes. 212ff.; K. Sainsbury: *The Turning Point: Roosevelt, Stalin, Churchill and Chiang Kai-shek, 1943. The Moscow, Cairo and Teheran Conferences*. Oxford/New York 1986, Kap. I-V.

¹⁰¹ Bereits im Mai 1943 hatte der australische Hochkommissar Bruce Eden eine Viermächte-Erklärung vorgeschlagen, in der sich die Großmächte auf die Gründung einer Weltorganisation festlegen sollten. Ende August hatte Bruce diese Gedanken Churchill gegenüber wiederholt. Siehe Telg. S.88, Auszug aus S.89, 131A, Bruce an Curtin, 8.5.1943, 8.5., 20.8. in DAFP 6, 359f., 360n3 und n4; 482f. Vgl. Edwards 1965, 379f.; Cumpston 1989, 241.

¹⁰² Die Nicht-Einladung der Sowjetunion auf die Québec-Konferenz führte zu weiteren Spannungen. Maiskijs und Litwinows Rückruf wurde aber auch als Zeichen eines akuten Mangels an erfahrenen Diplomaten verstanden, deren Kenntnisse über die Beziehungen zu Großbritannien und den USA für die Nachkriegsplanung in Moskau dringend benötigt wurden. Litwinow und Maiskij wurden umgehend "Staatssekretären" im *Narkomindel* ernannt. Siehe Telg. 166, Dep. 107, 108, Gesandter in Moskau/Wilgress an SSEA, 23.8.1943, 24.8. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 353, C-307037-41. Telg. 1208, amerikanischer Botschafter in Moskau/Standley an Minister, 28.8. in FRUS 1943-III, 567f. W. H. Standley/A. A. Ageton:

5.6.1.: Die Diskussionen über die *European Advisory Commission*

Die Korrespondenz zwischen den drei Großmächten über die Moskauer Konferenz wurde zunächst von der EAC dominiert, die auf dem britischen Vorschlag einer UNCE und dem sowjetischen Plan einer militärisch-politischen (Waffenstillstands)Kommission der "Großen Drei" mit Sitz in Sizilien beruhte. Ottawa wurde mitgeteilt, dass zwar Fortschritte über den britischen Juni-Vorschlag für alliierte Waffenstillstandskontrollräte gemacht worden seien, die Frage eines "United Nations Advisory Council" bzw. einer UNCE nach dem sowjetischen Vorschlag aber zurückgestellt worden war. King folgte Robertsons Rat, mit der Festlegung der eigenen Position zu warten, bis Moskaus Plan ausgereift sein würde.¹⁰³

Am 25. Oktober berichtete London, dass Eden den sowjetischen Vorschlag einer politischen Beratungskommission aufgegriffen habe, der den Waffenstillstandsräten die Verwaltung der befreiten Territorien überlassen würde. Die Beratungskommission sollte Waffenstillstandsprinzipien ausarbeiten, aber auch politische und wichtige militärische Fragen behandeln. Mitglieder der Vereinten Nationen könnten bei Interessenbetreff an Sitzungen der Kommission teilnehmen, was durch weitere Konsultationsmechanismen ergänzt werden sollte. Ottawa beklagte sich einmal mehr über den Ausschluss von dieser für die Nachkriegsordnung wichtigen Kommission, deren Mandat nicht nur Kanada, sondern auch die europäischen Alliierten, besonders Frankreich, betraf:

"The more important the work of the Commission becomes, the more desirable will it be that it should enlist in its work the support of other governments. Should it evolve into a sort of Supreme Council for Europe, the three-power pattern of representation will make more difficult the full co-operation of other countries, especially extra-European countries, in the liberation and pacification of Europe".¹⁰⁴

Außer Kanada bekundeten auch andere Mitglieder der Vereinten Nationen wie Brasilien, China, Griechenland, Jugoslawien oder die Niederlande Interesse an einer Vertretung in der Kommission oder dem Kontrollrat. Weil den Alliierten nichts Genaues über die unausgereiften Großmachtpläne bekannt war, wurde die Waffenstillstandskommission jedoch oft mit dem Kontrollrat für Italien oder der "militärisch-politischen" Kommission (auch "Mittelmeerkommission"; im September von den "Großen

Admiral Ambassador to Russia. Chicago 1955, 472ff.; Maisky 1967, 364f.; Mastny 1979, 219; Black 1998, 159, 167. Zu Spannungen zwischen Litwinow und Molotow als weiterer Grund für die Abberufung des ersteren vgl. Chuev/Resis (Hg) 1993, 67ff.

¹⁰³ Telg. D.620, D.632, SSDA an SSEA, 3.9.1943, 7.9. in NAC, RG 25, Vol. 5706, DEA/7-S(s). Telg. D.625, SSDA an SSEA, 6.9. in NAC, RG 25, Vol. 2959, ODS-NAR/B-39, 2D. Memorandum "Canadian Representation on Questions Concerning Italy", N. A. Robertson an King, 10.9. (mit Kings Marginalie "I agree", 12.9.) in NAC, MG 26 J 4, Vol. 360, C-248957f. PS (43) 11: "Note on the Functions and Organisation of the 'United Nations Commission for Europe'", Jebb an PS, 1.9. in PRO, DO 35/1842, WR 208/21. Telg. 3892, britischer Botschafter in Washington/R. I. Campbell an FO, 14.8. in PRO, DO 35/1844, WR 208/25.

¹⁰⁴ Telg. D. 815, D.846, D.847, D.848, D.849, SSDA an SSEA, 18.10.1943, 25.10.; Telg. 170, SSEA an SSDA, 30.10. (Zitat) in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Telg. D.885, SSDA an SSEA, 1.11. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 351, C-304740ff. Siehe Earl of Avon 1965, 410f.; Woodward 1971-II, 588-91. Die Moskauer EAC-Erklärung ist in FRUS 1943-I, 756f. Protokoll der 267. CWC-Sitzung, 3.11., 4f. in NAC, RG 2, Vol. 5680. Massey und Bruce drängten den Dominionminister darauf, Ottawa und Canberra auf die Bedeutung der EAC für die Nachkriegsordnung hinzuweisen, so dass die Frage einer Repräsentation in dieser Kommission entschieden werden könnte. Siehe Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 21.10. in PRO, DO 121/13.

Drei" unter Einschluss des "freien Frankreich" in Algier eingerichtet) verwechselt.¹⁰⁵ Ausrainerstaaten begründeten ihre Repräsentationsansprüche mit Regionalinteressen. China rechtfertigte seinen Anspruch mit seinem "Großmacht"-Status. Aus entgegengesetzter Perspektive sprachen die Niederländer von einem weiteren Präzedenzfall für die Nachkriegsordnung: "[I]t is essential that the smaller powers be adequately represented in such commissions". Letztlich beschlossen die "Großen Drei" allerdings, weitere Mitglieder nur in die Kontrollräte aufzunehmen, nicht aber in die neue EAC¹⁰⁶, die an die Stelle der "militärisch-politischen Kommission" treten und in London tagen würde.¹⁰⁷

London versuchte, Ottawas Einwände über Gespräche Edens und Strangs mit Wilgress sowie in einem besonderen Telegramm auszuräumen. Dabei wurde unterstrichen, dass die EAC nicht mit der UNCE verwechselt, sondern eher als eine die UNCE vorbereitende Kommission angesehen werden sollte. Die EAC müsse aus praktischen Gründen auf die drei Großmächte beschränkt werden, würde über ihren Sitz in London aber einen beständigen Informationsfluss zu den Dominien garantieren. Ihr Mandat sei auf Waffenstillstandsfragen beschränkt, und die anderen Alliierten könnten an bestimmten Diskussionen teilnehmen: "In other words, London Commission is of limited scope and question of Canadian representation on United Nations organization to be established after termination of hostilities, is still open". Aus Canberra fragte Evatt bei King Mitte November an, ob man nicht gemeinsam gegen den Ausschluss von der EAC protestieren solle. Von den britischen Beschwichtigungen überzeugt erklärte der Premierminister jedoch, dass Kanada und Australien im Vergleich zu Frankreich einen weniger gewichtigen Anspruch auf Vertretung in der EAC hätten.¹⁰⁸ Einmal mehr wies Ottawa so ein australisches Kooperationsangebot zurück.

¹⁰⁵ Erst Ende November klärte Wilgress die unübersichtliche Diskussion über diese drei Ausschüsse. Die "Großen Drei" hätten sich vor Konferenzbeginn nicht abgesprochen, was in Moskau dann ein beträchtliches Maß an Verwirrung gestiftet habe. Siehe Ferns. WA-4489, Chargé d'Affaires in Washington an SSEA, 10.9.1943; Dep. 146, Dep. 152, Dep. 202, Gesandter in Moskau/Wilgress an SSEA, 28.9., 30.9., 20.11. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-U(s), I.

¹⁰⁶ Zu den Ursprüngen der EAC siehe Sainsbury 1986, 37f., 69ff., 76ff. Eine kanadische Perspektive geben Hilliker 1980/81, 71f.; Sauer 1994, Kap. 2. Eine britische Sichtweise nehmen ein Donnison 1966, 103; King 1974, Kap. I und II. Amerikanische Darstellungen sind B. Kuklick: "The Genesis of the European Advisory Commission" in JCH 4-4 (1969), 189-201, 189; Marion 1970, Kap. V; E. J. F. Thomas: The European Advisory Commission and Allied Planning for a Defeated Germany, 1943 - 1945. Diss. American University, Washington 1981, 11-20. Die Gründungsphase der EAC war laut Kuklick "extraordinarily confused". Siehe Kuklick 1969, 189; vgl. King 1974, 74f.

¹⁰⁷ Zu diesem Abschnitt siehe Telg. 4572, amerikanischer Botschafter in Rio de Janeiro/Jefferson Caffery an Minister, 25.9.1943; Memorandum über ein Gespräch mit dem chinesischen Botschaftsrat, Dr. Liu Chieh, J. C. Dunn an Berle, 29.9.; griechischer Botschafter in Washington/C. Diamantopoulos an Berle, 30.9.; Telg. 1667, amerikanischer Generalkonsul in Algier/Robert D. Murphy, Vertreter für De Gaulles nationalen Befreiungsausschuss) an Minister, 30.9.; Note 648, jugoslawischer Botschafter in Washington/Fotitsch an Hull, 8.10.; Telg. Delam 1, Hull an geschäftsführenden Minister, 15.10.; Memorandum, niederländische Botschaft in Washington an *State Department*, 30.10.; amerikanischer Chargé d'Affaires in Moskau/Hamilton an Molotow, 18.10.; Telg. Amdel 18, geschäftsführender Minister/Stettinius an amerikanische Delegation in Moskau, 18.10. in FRUS 1943-I, 787, 790-3, 797-800, 562f. Zur Haltung der Niederlande und der Exilregierungen vgl. Cadogans Tagebucheintrag, 28.10. in Dilks (Hg) 1971, 571; Dep. 223, Churchill an Sir Norman Bland, 16.10. [FO Confidential Print C 11343/642/29] in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Box 13, File 522. Telg. 2604, Hochkommissar in London/Vanier an SSEA, 22.10. in NAC, RG 25, Vol. 5706, DEA/7-S(s). Die Dominion-Hochkommissare wurden über die EAC-Pläne informiert, wobei das FO für eine Beteiligung interessierter Mitglieder der Vereinten Nationen an der Kommission war. Siehe Aufzeichnungen über Treffen Strangs und Edens mit den Dominion-Hochkommissaren, 4.10., 8.10. in PRO, DO 121/13.

¹⁰⁸ Telg. 252, Gesandter in Moskau/Wilgress an SSEA, 2.11.1943 (Zitat); Telg. D.907, SSDA an SSEA, 3.11.; australischer Hochkommissar in Ottawa, Sir T. William Glasgow, an King, mit einer Nachricht Evatts an King, 13.11.; King an Glasgow mit einer Nachricht an Evatt, 15.11. in NAC, RG 25, Vol. 5705, DEA/7-U(s).

5.6.2.: Die Viermächte-Erklärung

Auf einem Vorbereitungstreffen für die Québec-Konferenz am 10. August 1943 besprachen Roosevelt und die *Informal Agenda Group* Churchills *Morning Thoughts*, den britischen UNCE-Vorschlag und verschiedene Papiere des *State Department* (einen Viermächte-Pakt, Welles' Juni-Verfassungsentwurf für eine Weltorganisation und Welles' *United Nations Protocol for the War and Transition Period*). Das Viermächte-Abkommen - die amerikanische Antwort auf den eurozentrischen UNCE-Vorschlag - würde die Großmächte auf eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der Übergangszeit nach Kriegsende bis zur Errichtung einer Weltorganisation festlegen. Die Mitglieder der Vereinten und assoziierten Nationen würden dem "Protokoll" für eine leicht regionalistisch gegliederte Übergangsweltorganisation mit einem zentralen Rat der "Großen Vier" als ständigen Mitgliedern, sowie je zwei europäischen und lateinamerikanischen Staaten, je einem Vertreter der fernöstlichen Staaten, der Dominien und des Nahen Ostens/Afrikas als jährlich zu wählenden Mitgliedern beitreten. Das Viermächte-Abkommen und Welles' "Protokoll der Vereinten Nationen" wurden auf Roosevelts Einwand, der Kongress würde solch weit reichenden Verpflichtungen nicht zustimmen, zurückgestellt. Roosevelt war allerdings jetzt immerhin bereit, die Gründung einer neuen universalen Weltorganisation, die auch im wirtschaftlich-sozialen Bereich tätig sein würde, zu unterstützen. Paswolskis Forschungsstab und die *Informal Agenda Group* arbeiteten das Viermächte-Abkommen in eine flexiblere Absichtserklärung um. Welles' Rücktritt und das Zurückstellen seines *United Nations Protocol* besiegelten somit das Geschick regionalistischer Konzeptionen der amerikanischen Sicherheitspolitik. Myron Taylor fasste die neue Regionalismus-Position so zusammen:

"We have reached a consensus that the universal organization must not be founded upon regional structures and that such regional relationships or organizations should be primarily concerned with local problems, though they could perform some functions by delegation from the general international organization".¹⁰⁹

Während einer zweitägigen Pause von der Québec-Militärkonferenz skizzierte Roosevelt am 14. August gegenüber Churchill dann erneut seine sicherheitspolitischen Gedanken, die sich allerdings noch am *United Nations Protocol* orientierten. Dabei betonte der britische Premierminister, dass er eine

¹⁰⁹ Paswolskis Memorandum über Roosevelts Gespräch mit Hull und der *Informal Agenda Group*, 10.8.1943; *Draft Protocol of a Proposed Four-Power Security Arrangement Pending Permanent Peace, Prepared by the Department of State*, [19.6.]; Auszug aus Paswolskis Memorandum "Indications of Contact with President on Post-War Matters", 11.8.; Memorandum, M. C. Taylor an Roosevelt, [10.8.], mit beiliegendem Memorandum Taylors über die Diskussionen in den Nachkriegsausschüssen, 8.7.; Memorandum, geschäftsführender Minister/Welles an Roosevelt, 11.8., mit Anlage 1: *Tentative Draft of a Joint Four-Power Declaration of the State Department*, 11.8.; Anlage 2: Welles' *Draft United Nations Protocol For the War And Transition Period*, o. D.; Anlage 3: Memorandum über den britischen UNCE-Vorschlag, Paswolski an Roosevelt, 11.8. in FRUS 1943[-VIII], 681-700. Vgl. Hull 1948-II, 1238f., 1643-7; Russell/Muther 1958, 116-22; Marion 1970, 126-42; Barton 1974, 41-6; Eichelberger 1977, 205-8. Longs Tagebucheintrag, 23.5. in Israel (Hg) 1966, 314. Die britische Seite wurde über Roosevelts Reaktion auf diese Papiere unterrichtet. Siehe Telg. 3891, 3892, 3712, britischer Botschafter in Washington/R. I. Campbell an FO, 14.8., 14.8., 17.8. in PRO, DO 35/1844, WR 208/25. Laut Lowe gingen die Ursprünge der amerikanischen Viermächte-Erklärung auf Entwürfe des Sicherheitsunterausschusses zurück: "By April 1943, the Security Committee no longer felt assured of the Soviet Union's cooperation. The members drafted the Four-Power Declaration to be, among other things, a test of Soviet willingness to cooperate in the establishment of a world organization" (Lowe 1972, 46, (Zitat), 133-42, 253-7 und Kap. IV). Zu Roosevelts zögerlicher Akzeptanz einer neuen Weltorganisation seit dem Frühjahr 1943 siehe Ehler 1968, 196f.; F. W. Marks III: *Wind Over Sand. The Diplomacy of Franklin Roosevelt*. Athens, GA/London 1988, 284f.

"brüderliche Zusammenarbeit" der USA und Großbritanniens einer formalen Allianz vorziehe und ein solides Arrangement mit der Sowjetunion (und China) als absolut entscheidend ansähe.¹¹⁰

Später auf der Québec-Konferenz erwähnte Roosevelt gegenüber Eden und Churchill die Pläne des *State Department* für eine neue Weltorganisation und die neue Viermächte-Erklärung. In dieser Erklärung würden sich die Großmächte verpflichten auf die frühestmögliche Gründung einer Weltorganisation auf Grundlage der Staatengleichheit (Para. 4), eine gemeinsame Sicherheitspolitik bis zur Errichtung der Weltorganisation (Para. 5), die Einrichtung eines militärischen Beratungsausschusses zur Verwendung der Streitkräfte der Vereinten Nationen in Notfällen (Para. 6), ein konsensabhängiges Stationieren von Truppen in Territorien der Mitglieder der Vereinten Nationen (Para. 7) sowie ein Abkommen zur allgemeinen Abrüstung (Para. 8). Der britische Außenminister schrieb später: "The outline as presented to us was still sketchy, but Mr. Churchill and I said that we liked it and would put it to the War Cabinet when we both got home". Cadogan kommentierte den Entwurf in seinem Tagebuch lakonisch mit den Worten "looks good". Mitte September übermittelte Hull der Sowjetunion die Erklärung für die Tagesordnung der Moskauer Konferenz.¹¹¹ Mackenzie King diskutierte die Grundzüge der amerikanischen Pläne mit Roosevelt, Eden und Churchill am Abend des 21. August, ohne genauer über die Erklärung informiert zu werden. Die Dominion-Hochkommissare wurden über die Erklärung umgehend unterrichtet und kritisierten die Passagen, in denen die Großmächte Anspruch darauf erhoben, stellvertretend für die Vereinten Nationen zu handeln.¹¹²

Das britische Kriegskabinet beriet sich über die Erklärung, informierte die Dominien über die Moskauer Konferenz und telegraphierte den amerikanischen Entwurf mit eigenen Änderungsvorschlägen, die den Ausdruck "Staatengleichheit" in Paragraph 4 so umschrieben, dass die heikle Frage einer gleichberechtigteren Mitsprache der Kleinmächte an der Planung einer Weltorganisation umgangen wurde. Die kanadische Regierung begrüßte die Erklärung, schlug ihrerseits vor, die Umformulierung für Paragraph 4 aufzunehmen und den Ausdruck "Staatengleichheit" stehen zu lassen, wodurch allen Bedenken Rechnung getragen würde. An Paragraph 5 bemängelte Ottawa, dass eine Konsultation nur

¹¹⁰ Aufzeichnungen über ein Gespräch zwischen Roosevelt, Churchill und Averell Harriman, 14.8.1943 in FRUS 1943[-VIII], 832f. Vgl. Barton 1974, 47; Harriman/Abel 1976, 222; Gilbert 1986-VII, 471f.

¹¹¹ Aufzeichnung zu einem Treffens zwischen Hull, Dunn, Atherton, Eden, Cadogan und Jebb, 21.8.1943 und die Bemerkung der Herausgeber zum Treffen am 20. August in FRUS 1943[-VIII], 917, 922-8. Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 22.8. in Dilks (Hg) 1972, 553. *Tentative Draft of a Joint Four-Power Declaration*, 11.8. in Notter 1950, 188f., 553 (Erklärungsentwurf 2, den Hull Eden gab und nach Moskau nahm). Telg. WELFARE 313, WELFARE 314, WELFARE 361, Eden, Québec an britisches Kriegskabinet/O. Sargent, 22.8., 22.8., 24.8.; in PRO, DO 35/1844, WR 208/25. WP (43) 389: "Four-Power Declaration", Eden an Kriegskabinet, 4.9. in PRO, CAB 66/40. Earl of Avon 1965, 402f. (Zitat); vgl. Hull 1948-II, 1238f.; Sherwood ²1950, 746. Russell/Muther 1958, 122ff.; Barton 1974, 48f.; Woodward 1976-V, 70ff.; Gilbert 1986-VII, 480. Hull legte Roosevelt am 14. September eine geringfügig veränderte Viermächte-Erklärung vor, die nach Moskau telegraphiert und ein offizielles Konferenzdokument wurde. Siehe Memorandum, Hull an Roosevelt, 14.9., mit beiliegendem Entwurf einer Tagesordnung für die Moskauer Konferenz, 14.9., Entwurf 1 der Viermächte-Erklärung; Telg. 874, Hull an amerikanischen Botschafter in Moskau/Standley, 18.9.; offizielles Dokument Nr. 3 der Moskauer Konferenz in FRUS 1943-I, 521ff., 528, 705. Zu den beiden Entwürfen siehe die Erklärungen der Herausgeber in FRUS 1943-I, 522n25f. Churchill hatte die Kanadier während der Québecer Konferenz genauer über die Erklärung unterrichtet. Siehe Telg. 138, SSSA an SSEA, 13.9. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Vgl. Memorandum "United Nations Commission For Europe", Heeney an CWC (Dokument Nr. 578), 10./27.8.; Protokoll der 257. CWC-Sitzung, 31.8., 5f. in NAC, RG 2, Vol. 5679.

¹¹² Kings Tagebucheintrag, 21.8.1943, 694ff. in NAC, MG 26 J 13. Vgl. Hughes 1953, 154; Barton 1974, 49f. Laut King waren Eden und Churchill die amerikanischen Papiere zu diesem Zeitpunkt nur mündlich vorgestellt worden. Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 24.8., 25.8. in PRO, DO 121/13. Masseys Tagebucheintrag, 24.8. in UTA, Massey Papiere, Vol. 311.

unter den Großmächten vorgesehen sei, was für die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen nicht akzeptabel sei. Ottawas Alternative lautete: "[The four signatories] will consult with one another and with other members of the United Nations acting jointly on behalf of the community of Nations".¹¹³

Australien meldete Bedenken am Einschluss Chinas als nominelle "Großmacht" an. Zu Paragraph 5 forderte Premierminister Curtin unter Berufung auf die Balfour-Erklärung von 1926, dass die Dominionen ausdrücklich entweder als gleichberechtigte Partner Großbritanniens im Commonwealth oder eigenständig als Parteien in der Viermächte-Erklärung genannt werden sollten. Die Mitglieder des Commonwealth müssten sich entweder auf eine gemeinsame Außenpolitik einigen oder zumindest ihre Positionen untereinander abstimmen. Evatt warnte King: "If tendency shown by proposals is allowed to prevail, it will be most serious for Canada and Australia". Diese Haltung stieß in Ottawa auf wenig Gegenliebe. Soward kritisierte die Zurückweisung einer Mitunterzeichnung Chinas als realpolitische Kurzsichtigkeit. Holmes griff Canberras Idee einer koordinierten oder gemeinsamen Sicherheitspolitik des Commonwealth an. Wrong schließlich brachte Ottawas Haltung zu der Viermächte-Erklärung auf den Punkt:

"On the functional principle, this [the establishment of an effective security system after the war, d. V.] is primarily a matter for the Great Powers who alone can take the initiative in making long range provisions for international security. In the philosophy of power politics China is an obligation and a danger and not an asset".

Dominionminister Attlee stellte gegenüber Churchill fest, dass Canberras Kommentare nicht im Einklang mit der politischen Entwicklung des Commonwealth seit 1926 standen: "Australia has, perhaps somewhat unwittingly, suggested a reversion to the 1919 precedent". Neuseelands Premierminister Fraser stimmte der Viermächte-Erklärung vorbehaltlos zu. Smuts machte nur einen geringfügigen Änderungsvorschlag zu Paragraph 4, der die Rolle der kleineren Mächte in einer Weltorganisation beschnitt, die seiner Meinung nach wesentlich zum Scheitern des Völkerbunds beigetragen hatten.¹¹⁴

In den USA und Großbritannien liefen währenddessen die Vorbereitungen für die Moskauer Konferenz auf Hochtouren. Hull skizzierte in einer Radioansprache die amerikanische Politik zur

¹¹³ WM (43) 124th, 6.9.1943 in PRO, CAB 65/35. Telg. CONCRETE 779, Eden an Churchill, 7.9.; Telg. WELFARE 680, Churchill an Eden, 9.9. in PRO, DO 35/1844, WR 208/25. Vgl. Woodward 1976-V, 72. Auszug aus Memorandum, Robertson an King, 3.9.; Telg. D.623, Telg. D.625, SSDA an SSEA, 6.9.; Telg. D.650, D.651, SSDA/Churchill an SSEA/King, 13.9.; Telg. D.655, SSDA an SSEA, 14.9. in NAC, RG 25, Vol. 5706, DEA/7-S(s). Telg. 147, SSEA an SSDA, 17.9. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Hughes 1973, 164. Die Viermächte-Erklärung wurde im kanadischen Kriegsausschuss nicht erörtert. Die Hochkommissare und der Dominionminister kamen überein, dass die Frage eines Beitritts zur Viermächte-Erklärung am besten auf einer Konferenz der Premierminister geregelt werden sollte. Siehe Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 20.9. in PRO, DO 121/13.

¹¹⁴ Telg. 18, australischer Premierminister/J. Curtin an kanadischen Premierminister/King, 18.9.1943; Telg. 9, südafrikanischer Premierminister/J. Smuts an kanadischen Premierminister/King, 22.9. in NAC, RG 25, Vol. 2959, ODS-NAR/B-39, 2C. N. A. Robertson an Hochkommissar in Canberra, Thomas C. Davis, 20.10.; australischer Hochkommissar Glasgow (mit einer Nachricht Evatts) an King, 21.9.; Telg. 30, neuseeländischer Premierminister/P. Fraser an kanadischen Premierminister/King, 21.9.; Sowards Memorandum "Some Comments on the Australian Despatch ...", 22.9.; Holmes' Memorandum "Comments on Telegramme No. 18 from the Prime Minister of Australia ...", 22.9.; Memorandum, Wrong an King, 22.9. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Attlee an Churchill, 21.9. in PRO, DO 121/10B. Telg. 398, neuseeländische Regierung an SSDA, 16.9. in PRO, DO 35/1844, WR 208/25. WM (43) 131st, 24.9. in PRO, CAB 65/35. Zur neuseeländischen und australischen Haltung siehe J. D. O'Shea: *New Zealand's Part in the Establishment of an International Security Organisation*. Wellington, unveröffentlichtes Forschungspapier 1949/1950, 1ff. O'Sheas Darstellung beruhte auf neuseeländischen Akten und war als Hintergrundpapier für die offizielle Geschichte zur neuseeländischen Kriegspolitik (F. L. Wood: *The New Zealand People at War: Political and External Affairs, 1939 - 1945*. Wellington 1958/Neudruck 1971) verfasst worden. Professor David McIntyre (Emeritus, *University of Canterbury*, Christchurch, Neuseeland) stellte dem Autor diese äußerst hilfreiche Studie dankenswerterweise zur Verfügung.

Nachkriegsordnung, machte die Existenz der Nachkriegsplanungsmaschinerie des *State Department* publik und betonte, dass die Zeit für eine Diskussion über die Nachkriegswelt jetzt gekommen sei. Es sei im Interesse Washingtons, eine Weltsicherheitsorganisation zu gründen, die den Frieden notfalls unter Einsatz von militärischer Gewalt aufrechterhalten oder wiederherstellen können würde.¹¹⁵

Am 21. September übergab das *State Department* der chinesischen Botschaft "in the strictest confidence" den Entwurf der Viermächte-Erklärung für eine Stellungnahme.¹¹⁶ Die britische Botschaft übermittelte dem amerikanischen Außenministerium eine Woche später Änderungsvorschläge für die Erklärung, welche die Anregungen Kanadas, nicht aber die Australiens, leicht modifiziert oder wortwörtlich übernahmen. London reagierte auf Canberras Bemerkungen zum Status der Dominien mit dem Hinweis, dass andere Mitglieder der Vereinten Nationen eine Vorzugsbehandlung des Commonwealth auf gleicher Stufe wie Großbritannien nicht akzeptieren könnten, beschwichtigte aber: "In practice if not in name the United Kingdom would support a policy acceptable to all members of the British Commonwealth". Außerdem bestünde die Möglichkeit eines späteren Beitritts zu der Erklärung. Wrong war mit Londons Haltung zufrieden: "If the declaration is issued, it will be a document of high importance".¹¹⁷

Churchill fasste seine sicherheitspolitischen Überlegungen in 10 Punkten als Leitfaden für Edens Moskau-Besuch zusammen, was auch an die Dominien weitergegeben wurde.¹¹⁸ London begann sich zunehmend mit Chinas Beteiligung an der Moskauer Konferenz abzufinden, so dass die Viermächtezusammenarbeit die Keimzelle eines "executive committee of the United Nations" werden könne, wie Hornbeck berichtete. Die Sowjetunion aber war gegen Chinas Beteiligung an der Moskauer Konferenz. Roosevelt versuchte, zumindest Chinas Mitunterzeichnen der Viermächte-Erklärung zu erreichen. Moskau blieb eine ganze Weile hart und war bis zur ersten Sitzung gar gegen eine Diskussion

¹¹⁵ Hulls NBC-Radioansprache "Our Foreign Policy in the Framework of Our National Interests", 12.9.1943 in DSB 9, Nr. 221 (1943), 173-9. Vgl. Hull 1948-II, 1647; Notter 1950, 189ff.; Lowe 1972, 292-5. Als Vorbereitung für die Moskau-Konferenz fasste Churchill für das Kriegskabinett und später auch für die Dominien Roosevelts Vorstellungen zu einer Nachkriegsordnung zusammen. Siehe Telg. WELFARE [736?], Churchill an Attlee/Eden, 14.9. in PRO, DO 35/1842, WR 208/21. Telg. D.723, SSDA an SSEA/King, 1.10. in PRO, DO 35/1845, WR 208/27. Woodward 1976-V, 73f.

¹¹⁶ Memorandum, *Department of State* an chinesische Botschaft in Washington, 24.9.1943, mit beiliegender "mündlicher" Erklärung, S. Hornbeck an den chinesischen Außenminister, Dr. T. W. Sung, 20.9., und beiliegendem Entwurf der Viermächte-Erklärung in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. [Bd. VII]: China. Washington 1957 (im Folgenden FRUS 1943[-VII]), 819ff.

¹¹⁷ WP (43) 412: "Proposed Four-Power Declaration", SSDA an britisches Kriegskabinett, 22.9.1943 in PRO, CAB 66/41. WM (43) 131st, 24.9. in PRO, CAB 65/35. Note 612, britische Botschaft in Washington an *State Department*, 28.9., mit beiliegenden "British Amendments to Draft Four-Power Declaration", o. D., und Memorandum "Observations on the British Amendments to the Draft Four-Power Declaration" des FO, o. D. in FRUS 1943-I, 531ff. Vgl. Telg. 6484, 6485, EXTRA 23, FO an britische Botschaft in Washington, 27.9., 27.9., 2.10. in PRO, DO 35/1844, WR 208/25. Das britische Memorandum betonte, dass ein guter Teil seiner Änderungsvorschläge auf Kommentaren der Dominien beruhte. Siehe weiter Telg. D.674, D.705, SSDA an SSEA, 20.9., 27.9.; Memorandum, Wrong an King, 30.9. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Die Dominion-Hochkommissare waren mit der Konsultation mit dem *Foreign Office* äußerst zufrieden. Siehe Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 27.9. in PRO, DO 121/13. Vgl. Masseys Tagebucheintrag, 27.9. in UTA, Massey Papiere, Vol. 311. Aus London kritisierte der australische Hochkommissar die Position seiner Regierung als politisch unrealistisch. Eine separate Dominion-Unterzeichnung sei für die anderen Großmächte nicht akzeptabel, eine Unterschrift Großbritanniens für das Commonwealth für die anderen Dominien aus Statusgründen nicht erstrebenswert. Siehe Telg. 168[A], australischer Hochkommissar in London/Bruce an Curtin, 25.9. in DAFP 6, 513-6.

¹¹⁸ WP (43) 447 [Rev.]: "Notes For Foreign Secretary At the Forthcoming [Moscow] Meeting", Churchill an Eden/Kriegskabinett, 11.10.1943 in PRO, CAB 66/41. Vgl. Woodward 1971-V, 73f.; Hughes 1973, 184f. Telg. D.770, SSDA an SSEA/King, 9.10. in NAC, RG 25, Vol. 5607, DEA/7-S(s).

der Erklärung auf der Konferenz. Die chinesische Seite für ihren Teil erklärte schon Mitte Oktober ihre Übereinstimmung mit der Erklärung.¹¹⁹

Auf der dritten Plenarsitzung der Konferenz stellte Hull die Viermächte-Erklärung mit den meisten britischen Änderungsvorschlägen vor. Diese neueste Fassung trug dem Nicht-Kriegszustand der Sowjetunion mit Japan Rechnung. Hull führte aus, dass eine Mitunterzeichnung Chinas die "Einheit der Vereinten Nationen" wie in der Erklärung vom 1. Januar 1942 unterstreichen würde. (Nach dem britischen Bericht erwähnte der amerikanische Außenminister auch die Möglichkeit eines späteren Beitritts Chinas und der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen, was von Eden zurückgewiesen wurde). Dagegen wandte Molotow ein, dass China kein offizieller Konferenzteilnehmer sei und weder mitverhandeln noch -unterzeichnen könne. Eden schlug vor, die Erklärung fertig zu verhandeln, um sie dann der chinesischen Regierung zur Zustimmung vorzulegen. In einer Sitzungspause gelang es Hull, Molotow davon zu überzeugen, dass Chinas Ausschluss von der Erklärung nachteilige Auswirkungen auf die amerikanische Kriegführung im Pazifik haben würde. Außerdem habe die chinesische Regierung bereits ihre grundsätzliche Zustimmung zu der Erklärung zu verstehen gegeben.¹²⁰

Molotow belebte seine Einsprüche am Ende der Konferenz kurzfristig wieder und behauptete, der chinesische Botschafter würde die nötigen Vollmachten nicht rechtzeitig erhalten, was Hull widerlegte. Der sowjetische Außenminister schlug abschließend vor, eine gesonderte Konferenzresolution über die baldige Gründung eines Dreimächteausschusses zur Gründung einer neuen Weltorganisation zu verabschieden. Hull bestand darauf, die vorbereitenden Diskussionen informell zu halten und auf keinen Fall andere Mitglieder der Vereinten Nationen daran zu beteiligen, um "Rivalitäten und Eifersüchteleien" zu vermeiden. Die Viermächte-Erklärung wurde schließlich am 30. Oktober von den drei Außenministern und dem chinesischen Botschafter in Moskau, Fu Ping-scheung, unterzeichnet. Im geheimen Protokoll der Moskau-Konferenz, das den Dominien zwei Monate später geschickt wurde, legten sich die "Großen Drei" auf vorbereitende Diskussionen über die Gründung einer Weltorganisation fest.¹²¹ Wilgress hatte Ottawa über diese, auf Drängen Hulls ins geheime Protokoll aufgenommene

¹¹⁹ S. Hornbeck, London, an Hull, 10.10.1943; Telg. 1962, amerikanischer Botschafter in Tschungking/Gauss an geschäftsführenden Minister, 16.10. in FRUS 1943-[VII], 821ff. Molotow an den amerikanischen Chargé d'Affaires in Moskau/Hamilton, 29.9.; sowjetischer Chargé d'Affaires in Washington an geschäftsführenden Minister, 2.10.; [Paswolskis] Memorandum über Roosevelts Gespräch mit Hull, Stettinius, Dunn, Hackworth, H. F. Matthews (Leiter des Europa-Abteilung) und Admiral W. D. Leahy, [5.10.]; Telg. Amdel 25, geschäftsführender Minister/Stettinius an amerikanische Delegation in Moskau, 19.10.; C. E. Bohlens Memorandum über Hulls Gespräch mit Molotow, 19.10.; Bohlens Protokoll der 1. Sitzung der Moskauer Konferenz, 19.10. in FRUS 1943-I, 534f., 537f., 541ff., 575-82. Telg., Roosevelt an Stalin, 4.10.; Telg., Stalin an Roosevelt, 6.10. in MFAUSSR (Hg) 1958-II, 96ff. Die Dominien wurden über die Annahme der britischen Änderungsvorschläge, über den Moskaus Widerstand gegen eine Mitunterzeichnung Chinas und über die grundsätzliche Zustimmung Tschungkings zur Viermächte-Erklärung informiert. Wrong bemerkte zu den Änderungen: "[N]o comment from Canada was called for". Siehe Telg. D.737, D.755, D.765, D.839 (inkl. Zettel mit Wongs Bemerkungen), SSDA an SSEA, 4.10., 7.10., 7.10., 23.10. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I.

¹²⁰ Bohlens Protokoll der 3. Sitzung der Moskauer Konferenz, mit beiliegendem *Tentative Draft of a Joint Declaration*, Hulls Erklärung; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Molotow, alle 21.10.1943; Telg. Delam 10, Hull, Moskau an geschäftsführenden Minister, 22.10. in FRUS 1943-I, 590-604. Vgl. Hull 1948-II, 1280ff.; Russell/Muther 1958, 133-6; Divine 1967, 149f.; Hughes 1973, 170f.; Sainsbury 1986, 66ff. Telg. 238, 239, Gesandter in Moskau an SSEA, 23.10., 24.10. in NAC, RG 25, Vol. 5706, DEA/7-S(s). Telg. SPACE 51, britischer Botschafter in Moskau/Eden an FO, 21.10. in PRO, DO 35/1846, WR 208/33. Paragraph 6 und 9 dieses Entwurfs wurden in der Schlussfassung der Viermächte-Erklärung gestrichen. Die chinesische Regierung hatte zu verstehen gegeben, "that they would accept whichever version might be agreed upon by the other Governments concerned". Siehe Telg. 1109, britischer Botschafter in Tschungking, Sir H. Seymour, an FO, 26.10. in PRO, DO 35/1846, WR 208/33.

¹²¹ Bohlens Protokolle der 8. und 12. Sitzung der Moskauer Konferenz, 26.10.1943, 30.10.; geheimes Protokoll der Moskauer Konferenz, 1.11. in FRUS 1943-I, 637-42; 679-83; 749-55, 750. Vgl. Hull 1948-II, 1298-1301; Russell/Muther 1958,

Absprache informiert. Im Dominionministerium warnte ein Beamter, die Dominien könnten Einspruch gegen die exklusiven Vorbereitungsdiskussionen erheben.¹²²

Die Moskau-Konferenz war ein persönlicher Triumph für Hull, der mit der Viermächte-Erklärung nicht nur die Großmachtzusammenarbeit für die Gründung einer Weltorganisation¹²³ erreicht hatte, sondern zudem die Anerkennung Chinas als Weltmacht. Am 5. November billigte der amerikanische Senat in einer Resolution Tom Connallys mit überwältigender Mehrheit (85:5) die frühestmögliche Gründung einer neuen Weltorganisation. Auch die Sowjetunion war zufrieden, ihre Position als Großmacht neben den USA und Großbritannien bestätigt zu sehen. Eden war aus verschiedenen Gründen nicht besonders begeistert vom Ausgang der Konferenz, u. a. weil Hull Molotow zunehmend mehr Aufmerksamkeit zuteil werden ließ. Hinsichtlich ihrer Ergebnisse bezeichnete Churchill die Moskauer Konferenz im Kriegskabinetts allerdings ebenfalls als "great success".¹²⁴ In Ottawa begrüßte King die Erklärung gegenüber der Presse "most warmly" und betonte, dass Kanada konsultiert worden sei. Wilgress berichtete Mitte November über eine lange Hintergrunderklärung Litwinows zu den Konferenzergebnissen vor Vertretern der alliierten Regierungen: "Discussion of declaration on security did not reveal any great difference of view". Eine Wiederbelebung des Völkerbunds kam für den Kreml nicht in Frage, wie ein offiziöser Artikel in *Krieg und Arbeiterklasse* nur wenig später unterstrich. In seiner Abschlussbewertung betonte Wilgress, dass kein Konferenzteilnehmer einen "diplomatischen Sieg" errungen habe. Moskau würde allerdings auf der Führungsrolle der Großmächte in einer neuen Weltorganisation bestehen: "[T]he results were a triumph for cooperation of the three great powers both in the war and in the future maintenance of peace". Ottawa stimmte mit diesen positiven Urteilen wirklich überein, wie Tagebucheinträge Kings und eine ausführliche Konferenzanalyse zeigten.¹²⁵

136f.; Hughes 1973, 171f.; Woodward 1976-V, 75; Sainsbury 1986, 90ff., 109. Der Text der Erklärung vom 26. Oktober wurde den Dominien erst drei Tage später telegraphiert, die allerletzten Änderungen am 31. Oktober. Telg. D.873, D.874, D.880, SSDA an SSEA, 29.10., 31.10. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Telg. 245, 251, Gesandter in Moskau/Wilgress an SSEA, 27.10., 31.10. in NAC, RG 25, Vol. 5706, DEA/7-S(s). Telg. SPACE 133, britischer Botschafter in Moskau/Eden an FO, 30.10. in PRO, DO 35/1846, WR 208/33.

¹²² Telg. 253, Gesandter in Moskau/Wilgress an SSEA, 3.11.1943 in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Aufzeichnung von G. Shannon-Boyd, 13.12. in PRO, DO 35/1247, WR 208/38.

¹²³ Para. 4 der Erklärung lautete: "That they recognize the necessity of establishing at the earliest practicable date a general international organization, based on the principle of the sovereign equality of all peace-loving states, and open to membership by all such states, large and small, for the maintenance of international peace and security". Siehe DSB 9, Nr. 228 (1943), 307-11, 308f. (Zitat).

¹²⁴ Roosevelt bezeichnete die Moskauer Konferenz als "tremendous success ... [T]he spirit of the whole conference has been amazingly good. ... Mr. Hull deserves a great deal of credit for that spirit". Siehe Roosevelts Pressekonferenz 924, 29.10.1943 in Roosevelt 1972-XI, Bd. 22, 184. Vgl. Roosevelt an King, 1.11.; Roosevelt an Lord Louis Mountbatten (*Supreme Allied Commander, South East Asia Command*), 8.11. in Roosevelt/Lash (Hg) 1952-III, 481ff. "The Moscow Conference" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 3, Nr. 128 (1943), 3ff. WM (43) 148th, 1.11. in PRO, CAB 65/36. Siehe weiter Divine 1967, 150-3; V. Mastny: "Soviet War Aims at the Moscow and Teheran Conferences of 1943" in Journal of Modern History 47 (1975), 481-504, 481. Longs Tagebucheinträge, 3.11., 7.11., 18.11. in Israel (Hg) 1966, 331-4. Telg. 254, Gesandter in Moskau an SSEA, 3.11.; Telg. D.915, D.928, SSDA an SSEA/King, 5.11., 8.11. in NAC, RG 25, Vol. 5706, DEA/7-S(s).

¹²⁵ Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 29.10.1943, 2.11. in PRO, DO 121/13. Masseys Tagebucheintrag, 1.11. in UTA, Massey Papiere, Vol. 312. Überblick über die Presseerklärungen der Dominion-Premierminister, n.d., nicht abgezeichnet, in PRO, DO 35/1213, WR 208/34. Kings Presseerklärung, 1.11. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 200, File 3, VII. Eayrs 1972-III, 137. Telg. 264, Gesandter in Moskau/Wilgress an SSEA, 11.11. (Zitat 1); Telg. D.954, SSDA an SSEA, 12.11.; Dep. 193, Gesandter in Moskau/Wilgress an SSEA, 13.11. (Zitat 2) mit beiliegender Erklärung

Auch die kanadische Presse war mit den Ergebnissen der Moskauer-Konferenz hoch zufrieden, wobei allerdings besonders in Québec ein Misstrauen gegenüber der Sowjetunion gehegt wurde.¹²⁶ Die Kommentare konzentrierten sich auf die Viermächte-Erklärung, die EAC dagegen blieb weitgehend unbeachtet. Der TORONTO DAILY STAR hob die Bedeutung der Erklärung für die Kriegs- und Nachkriegszusammenarbeit hervor. Der STAR erklärte wie viele andere Kommentare auch, dass Moskau bei Regelung der (ost)europäischen Grenzfragen nicht ignoriert werden könne, obwohl die sowjetischen Nachkriegsgrenzen offiziell nicht erwähnt worden waren. Dass die Erklärung einen späteren Beitritt der Feindmächte zu einer Weltorganisation zuließ, wurde im GLOBE AND MAIL ebenso begrüßt wie die Selbstbeschränkung der Großmächte, nicht ohne Zustimmung betroffener Staaten Truppen auf deren Territorium zu stationieren, es sei denn, in Übereinstimmung mit der Satzung der neuen Weltorganisation. Der OTTAWA CITIZEN war skeptisch gegenüber einer neuen Weltorganisation, sah aber in der sowjetischen Beteiligung ein ermutigendes Zeichen, das an Litwinows Völkerbundpolitik in den 1930er Jahren erinnerte. Die WINNIPEG FREE PRESS sprach von einem "historic document rivalled by few if any state paper in the record of mankind", obwohl die Großmachtzusammenarbeit zur Errichtung einer neuen Weltordnung weiter konkret vorangetrieben werden müsse. Ähnlich meinte die VANCOUVER PROVINCE, dass die neue Weltorganisation zunächst nur aus den vier Großmächten bestehen, aber später allen friedliebenden Staaten offenstehen sollte. Dies war eine klare Verbesserung gegenüber dem Völkerbund, denn die Großmächte würden die "kollektive Sicherheit" gewährleisten. Was die Viermächte-Erklärung für den MONTREAL STAR so attraktiv machte, war ihr Realismus und ihre eindeutige Befürwortung einer neuen Weltorganisation: "What more good can any sane, practical statesman ask"?

Am 3. November beobachtete die WINNIPEG FREE PRESS eine überraschende Ähnlichkeit zwischen der Erklärung und der Atlantik Charta. Die MONTREAL GAZETTE betonte, dass erst die Erklärung alle Großmächte gemeinsam auf die Gründung einer Weltorganisation festlegte, wohingegen die Atlantik Charta trotz späterer Beitritte und Eingliederung in Erklärung der Vereinten Nationen nur von zwei Mächten ausgehandelt worden war. Aus demselben Grund bezeichnete die HALIFAX CHRONICLE die Erklärung als den wichtigsten "diplomatic milestone" seit der Atlantik Charta, wobei das OTTAWA JOURNAL die Integration der Sowjetunion in die Nachkriegsplanung hervorhob.¹²⁷

Litwinows, 11.11.; Memorandum, N. A. Robertson an King, 15.11., mit E. MacCallums Memorandum "Moscow Meeting of Foreign Ministers: Discussions and Decisions", o. D. [15.11.] in NAC, RG 25, Vol. 5706, DEA/7-S(s). Telg. 171, SSEA an SSDA, 1.11.; Dep. 189, Dep. 190, Gesandter in Moskau an SSEA, 9.11., 10.11. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Telg. 1901, amerikanischer Botschafter in Moskau/A. Harriman an Minister, 10.11. in FRUS 1943-I, 700ff. Kings Tagebucheinträge, 2.11., 965; 8.11., 985; 12.11., 1006f.; 14.11., 1017; 19.11., 1032f.; 6.12., 1079ff. in NAC, MG 26 J 13. B. Shatrov: "The League of Nations" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 2 (1944), 8ff. (Übersetzung aus *Krieg und Arbeiterklasse*).

¹²⁶ WIB Press Survey: October 26 - November 2, 1943, 2f.; WIB Press Survey: November 2 - 9, 1943, 1f.; WIB [Press and Public Opinion] Survey 23: November 6, 1943, 1; WIB Field Report 30: November 3, 1943, 10; WIB Field Report 31: November 10, 1943, 9; WIB Field Report 32: November 17, 1943, 8f.; WIB Field Report 33: November 24, 1943, 10. Beispiele für die Presseberichterstattung sind in NAC, MG 26 J 6, Vol. 234, File 8.

¹²⁷ Alle Kommentare sind vom 2. November 1943, falls nicht anders angezeigt: "Momentous and Gratifying" in GLOBE AND MAIL, 6; "A Diplomatic Milestone" in HALIFAX CHRONICLE, 3.11., 8; "Major Allied Victory in Moscow" in MONTREAL GAZETTE, 8f.; "The Mists Roll Away" in MONTREAL DAILY STAR, 10; "The Moscow Declarations" in OTTAWA CITIZEN, 22; "The Great Promise of Moscow" in OTTAWA JOURNAL, 8; "Bad News For Herr Hitler" in TORONTO DAILY STAR, 6; "Achievements at Moscow" in VANCOUVER PROVINCE, 4; "Moscow Results" in VANCOUVER SUN, 1.11., 4; "Moscow Triumph" in WINNIPEG FREE PRESS, 11; "From 1941 to 1943" in WINNIPEG FREE PRESS, 3.11., 13. Dazu und zum Folgenden vgl. die Presseanalyse in Merrick 1974, 62ff.

Eine der wenigen kritischen Stimmen, Léopold Richer in *LE DEVOIR*, beklagte, dass das Dominion nur unzureichend über die Moskauer Erklärungen konsultiert worden war. Es bliebe weiterhin unklar, ob Kanada in der EAC vertreten sein würde. Camille L'Heureux brachte die Viermächte-Erklärung mit dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" in Verbindung und forderte mehr Mitsprache Kanadas in der Nachkriegswelt: "Si le Canada, chaque fois qu'il y a une guerre, doit assumer les mêmes obligations que les grandes nations, il est tout juste que dans l'organisation de la paix, il ait égalité de voix avec elles sur n'importe quelle question". Das *Canadian Forum* beschuldigte die Regierung entsprechend, keine wirkliche Außenpolitik zu haben, obwohl Claxton seit seiner Ernennung zum Parlamentarischen Staatssekretär Kings einige konkretere, aufsehenerregende Grundsatzserklärungen abgegeben habe: "Does our government have nothing to say in the councils of the United Nations about the political purposes for which its troops are used"?¹²⁸

In einer CIIA-Broschüre interpretierte Hugh Clokie (Politologe an der *University of Manitoba*) die Moskauer Konferenz nicht als Höhe-, sondern als Ausgangspunkt der Kooperation unter den Großmächten: "[I]t is important ... as the first decisive step in the establishment of unity among the major members of the United Nations. ... There was the first definite announcement by the Great Powers of their intention to establish a permanent international organization open to all peoples". Diese Festlegung war "of even greater significance than the European aspects" der Konferenz. Clokie notierte weiter "the growing concern of the numerous smaller States that decisions in the peace as well as in the war would be made by the Great Powers without regard to the special interests of the lesser peoples". Eigenartig war jedoch, dass Clokie Kanada in seiner Broschüre praktisch nicht erwähnte.¹²⁹

Die Vereinigten Staaten schlugen Ende November vor, die Vereinten Nationen sollten Paragraph 4 der Viermächte-Erklärung beitreten, um die Gründung einer Weltorganisation voranzutreiben. Beamte im *State Department* waren sich dabei uneinig, ob eine Weltorganisation noch vor oder erst nach Kriegsende gegründet werden sollte, wenn in den befreiten Gebieten demokratische Regierungen eingerichtet worden seien. London war gegen einen Beitritt der Vereinten Nationen und tendierte zu einer früheren Gründung einer Weltorganisation. Der amerikanische Beitrittsvorschlag fand auch in Ottawa keinen Beifall:

"This would repeat the ... procedure adopted in the Declaration by [the] United Nations ... but to take this line now would emphasize the gulf between the Great Powers and the rest in a more direct fashion. ... In short the U.S. proposal would be an invitation from the big boys to the little fellows to sign on the dotted line".

Wrong empfahl, Paragraph 4 der Viermächte-Erklärung auszuarbeiten und den Vereinten Nationen als Grundlage für eine neue gemeinsame Erklärung zu unterbreiten. Diese Anregungen wurden in Ottawas Antwort an Whitehall übernommen, die außerdem problematisierte, was mit dem Völkerbund geschehen solle, in dem die Mehrheit der Alliierten noch Mitglied sei. Das kanadische

¹²⁸ L. Richer: "Ce que M. King trouve à dire de la déclaration de Moscou" in *LE DEVOIR*, 3.11.1943, 1, 12; C. L'Heureux: "Cette proposition alliée" in *LE DROIT*, 4.11., 3. "Have We A Foreign Policy?" in *Canadian Forum* 23, Nr. 275 (1943/44), 1.12.1943, 197f. Nicht alle Beobachter in Québec waren kritisch gegenüber der Viermächte-Erklärung eingestellt. Viatte begrüßte sie als "une désaveu de l'isolationnisme". Siehe A. Viatte: "*Chronique internationale*" in *Le Canada français* 31-4 (1943/44a), 284-91, 284.

¹²⁹ H. Clokie: *The Moscow Conference. Toronto 1943* (Behind the Headlines III-10), 2f., 22f.

Außenministerium war jetzt der Meinung, dass der geeignete Zeitpunkt für einen Meinungsaustausch unter den Commonwealth-Regierungen über die Frage einer Weltorganisation gekommen sei, dem London am 6. Januar 1944 zustimmte. Sechs Tage später schließlich teilte das Dominionministerium mit, dass das *State Department* den Vorschlag eines Beitritts zur Erklärung zugunsten der Ausarbeitung der eigenen Pläne einer Organisation der Vereinten Nationen aufgegeben habe.¹³⁰

Die Großmachtdiskussionen hatten in der Zwischenzeit weitere Fortschritte gemacht. Auf der Teheran-Konferenz hatte Roosevelt Stalin am 29. November 1943 seine Ideen auseinander gesetzt. Stalins Position hatte zunächst Churchills regionalistisch-eurozentrischer Vorstellung geähnelt. Der Präsident hatte darauf erwidert, dass es äußerst schwierig sein würde, im Kongress politische Unterstützung für rein europäische Verpflichtungen zu bekommen. Stalin war außerdem immer noch nicht mit Chinas "Polizei-" und Großmachtstatus einverstanden, erklärte aber am 1. Dezember: "[H]e had come to agree with the President that it [a world organization, d. V.] should be world-wide and not regional".¹³¹

5.7.: Die öffentliche Meinung: 1: Allgemeine Entwicklungen

1943 war das Interesse der Öffentlichkeit an der Gründung einer neuen Weltorganisation bis zur Moskau-Konferenz eher gedämpft, wobei jedoch seit Jahresanfang (Kap. 4) zunehmend eine im Vergleich zum Völkerbund aktivere kanadische Politik befürwortet wurde. Die *Foreign Policy Association* veröffentlichte im März einen regional aufgefächerten Überblick über die öffentliche Meinung von fünf führenden Journalisten. Für die Maritimprovinzen (Neuschottland, die Prinz Eduard-Insel und Neubraunschweig) beobachtete C. F. Fraser (geschäftsführender Herausgeber der HALIFAX CHRONICLE) ein Zurückweisen des "Isolationismus" sowie die Befürwortung einer "internationalen Polizeimacht" und einer "internationalistischeren" Politik in einer Weltorganisation. Edmond Turcotte (Herausgeber von LE CANADA) dagegen sah in Québec eine angestammte "isolationistische" Haltung vorherrschen, die er mit einer historisch-sprachlich-kulturellen Abgeschlossenheit und Introspektion,

¹³⁰ Telg. 5592, 130, britischer Botschafter in Washington/Halifax an FO, 29.11.1943, 9.1.1944; Telg. 8463, FO an britischen Botschafter in Washington, 8.12.1943; Telg. D.53, SSDA an SSEA, 12.1.1944 in PRO, DO 35/1847, WR 208/38. Telg. D.1102, SSDA an SSEA, 14.12.1943; Memorandum, Wrong an N. A. Robertson, 16.12.1943; Telg. 199, SSEA/King an SSEA, 19.12.1943; Telg. D.28, SSDA an SSEA, 6.1.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Memorandum "Moscow Declaration on Security", Ritchie an Massey, 1.1.1944 in NAC, RG 25, Vol. 2103, CH/AR 405/1/4, I. Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 14.12.1943 in PRO, DO 121/13. Die Amerikaner hatte ihren Botschaften in London, Moskau und Tschungking den Beitrittsvorschlag schon am 18. November telegraphiert, was von chinesischer und sowjetischer Seite begrüßt, vom *Foreign Office* aber Anfang Dezember kritisiert worden war. Siehe die Bemerkungen der Herausgeber in FRUS 1943-I, 1052f. Vgl. Hull 1948-II, 1686f.; Woodward 1976-V, 80. Zur australischen Haltung zu einem Beitritt zur Viermächte-Erklärung vgl. O'Shea 1949/50, 7.

¹³¹ Bohlens Memoranda über Roosevelts Gespräche mit Stalin, 29.11.1943, 1.12. (Zitat); Faksimile von Roosevelts Skizze der Struktur einer Weltorganisation in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. Bd. [IX]: The Conferences at Cairo and Teheran. Washington 1961 (im Folgenden FRUS 1943-[IX]), 529-33, 594ff., 622. Vgl. das sowjetische Teheranprotokoll, 29.11. in Fischer (Hg) 1968, 44-8. Siehe dazu weiter Sherwood 1950, 785ff., 789f.; Russell/Muther 1958, 154ff.; C. E. Bohlen: Witness to History, 1929 - 1969. New York 1973, 144f., 151; King 1973, 164f.; Hughes 1973, 181f.; Harriman/Abel 1976, 270f., 279; Berezhkov 1983, 299f.; Sainsbury 1986, 240ff.; Hilderbrand 1990, 45f.; Hoopes/Brinkley 1997, 100ff. Die auf Archivstudien beruhende Biographie Stalins erwähnte zwar das Treffen mit Roosevelt, enthielt aber überhaupt nichts zum Thema "Weltorganisation". Siehe D. Volkogonov: Stalin: Triumph and Tragedy. New York 1991, 488. Vgl. Moeller 1980, 35f. Roosevelt hatte sich für das Treffen mit Stalin noch mit Welles, nicht mit Hull oder dem *State Department*, beraten. Siehe Barton 1974, 65-9.

dem politischen Übergewicht ländlicher Gebiete sowie dem dominanten Einfluss der katholischen Kirche erklärte. Dieser "Isolationismus" würde durch ein Misstrauen gegenüber Großbritannien und eine Bewunderung der "nordamerikanischen" Haltung der Vereinigten Staaten ergänzt.¹³² Im Gegensatz dazu war Ontario aus der Sicht Sandwells grundsätzlich anglophil, ohne dass Einigkeit darüber bestünde, wie weitgehend Kanada mit dem Mutterland in einer Weltorganisation zusammenarbeiten sollte.¹³³

Für die Prärieprovinzen (Manitoba, Saskatchewan und Alberta) beobachtete George V. Ferguson (Chefredakteur der WINNIPEG FREE PRESS) eine seit der Gründung des Völkerbunds vorhandene, größere Akzeptanz der Idee der "kollektiven Sicherheit" als im restlichen Kanada, was u. a. auf der Abhängigkeit des mittleren Westens vom Welthandel (Weizenexport) beruhte. Spätestens seit Kriegsausbruch war sich die öffentliche Meinung in den Prärieprovinzen darüber im Klaren, dass der Völkerbund von Grund auf reformiert werden müsste. In Britisch-Kolumbien schließlich war der "Isolationismus" durch die japanische Bedrohung und den Pearl Harbour-Schock von einem unspezifischen "Internationalismus" abgelöst worden. Anders als in Ontario und den Maritimprovinzen, den traditionellen Hochburgen der Anglophilie, sprach Hutchison von einem "dwindling of empire sentiment" in der Pazifikprovinz.¹³⁴

Diese Übersicht der *Foreign Policy Association* war für Englischkanada im Großen und Ganzen sicher zutreffend. Was aber die öffentliche Meinung in Québec betraf, so war Turcotts Darstellung unvollständig und irreführend. Québecs außenpolitische Haltung war von einem Antagonismus zu Englischkanada geprägt, die deshalb nicht einfach als "isolationistisch" bezeichnet werden kann. Québecer lehnten eine Weltorganisation nicht ab, sondern hatten ihre eigenen "anti-imperialistischen" Vorstellungen darüber. Der Kleriker Albert Le Roy etwa, der für die ILO gearbeitet hatte, sprach sich in einer führenden Monatszeitschrift für die Einrichtung einer neuen Weltorganisation und einer "internationalen Polizeimacht" sowie für den teilweisen Verzicht auf nationalstaatliche Souveränität aus,

¹³² Zu den Problemen der außenpolitischen Haltung Québecs im Gegensatz zum restlichen Kanada siehe weiter den halboffiziellen Artikel des Premierministers A. Godbout: "Canada: Unity in Diversity" in *Foreign Affairs* 21-3 (1942/43), 452-61, 460f. Vgl. dagegen R. M. Saunders: *French Canada and the War*. Toronto (Food for Thought II-1) 1941, 12f.; "Isolationnisme" in *Relations* 3, Nr. 35, 1.11.1943, 282; J. P. Humphrey: "A Recipe For Canadian Unity" in *Canadian Forum* 22, Nr. 266 (1942/43), 1.3.1943, 345f. Die Journalistin Judith Robinson gab eine kritische Diagnose der innerkanadischen Probleme und ihrer außenpolitischen Implikationen ab: "The obsession with status that has shaped Canada's external relations for twenty years is a by-product of the attempt to invent a synthetic Canadian national consciousness. ... It is Canada's tragedy that this, the one country placed by history and geography in a position to show the way out of suicidal nationalism into sane internationalism, cannot find its own way out of its own confusion of spirit". Siehe J. Robinson: "Canada's Split Personality" in *Foreign Affairs* 22-1 (1943/44), 70-7, 70, 72. Zu Judith Robinson siehe *Canadian Who's Who*. Bd. VII: 1955 - 1957. Hg: A. L. Tunnell. Toronto 1957, 931. R. M. Saunders war Geschichtsprofessor an der *University of Toronto*.

¹³³ Im November 1943 sprachen sich 54 % aller Befragten in Ontario für die Einrichtung eines "British Empire Council" aus, in dem die Dominien vertreten sein sollten. 29 % aller Ontarier waren dagegen, die restlichen 17 % unentschieden. In Québec waren nur 41 % für einen derartigen Empire-Rat, aber 32 % dagegen und 27 % unentschieden. Siehe CIPO-Meinungsumfrage, 6.11.1943 in *POQ* 7 (1943/44), 763.

¹³⁴ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe die Kompilation "What Canadians Think About Post-War Reconstruction" in *Foreign Policy Reports* 18, Nr. 24 (1942/43), 1.3.1943, 310-23; C. F. Fraser: "In the Maritimes", 310-3; E. Turcotte: "In French Canada", 313f.; B. K. Sandwell 1942/43b: "In Ontario", 316ff.; G. V. Ferguson: "In the Prairie Provinces", 319ff.; B. Hutchison: "In British Columbia", 321ff.

ohne auf das Wehrpflichtproblem einzugehen. Wie Armstrong 1939 zutreffend beobachtete und wie weiter oben gezeigt wurde, war Québec für eine unabhängige, eigenständige Außenpolitik.¹³⁵

Im August 1943 rückte die Frage einer Weltorganisation im Vorfeld der Moskau-Konferenz allmählich ins Rampenlicht der öffentlichen Diskussion, nicht zuletzt wegen Kings Unterhauserklärung. Clark M. Eichelberger präsentierte der CIPA-Jahreskonferenz die Zusammenfassung der Diskussion eines Runden Tisches. Auf der einen Seite begrüßten die Diskussionsteilnehmer das Prinzip der Staatengleichheit in einer neuen Weltorganisation. Auf der anderen Seite sorgten sie sich in Anlehnung an das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" darum, dass dabei Rücksicht genommen werde auf "the diversity of interest, responsibility, and capacity, of the several members in respect of the various functions to be exercised by the organization". Des Weiteren müssten regionale Sicherheitsabkommen einer Weltorganisation unterordnet werden. Ein origineller Vorschlag war, international hervorragende, ihren Regierungen nicht verantwortliche Persönlichkeiten in den Rat einer Weltorganisation zu wählen. Nicht im Rat vertretene Mitglieder sollten wie schon in Artikel 4-5 der Völkerbundsatzung die Möglichkeit haben, bei Interessenbetreff an dessen Sitzungen teilnehmen zu können. Abschließend sprach sich der Runde Tisch "einmütig" für eine internationale Polizeimacht mit Stützpunkten und Trainingszentren in aller Welt aus. Abrüstung könne allerdings realistischerweise erst dann erfolgen, wenn das Weltsicherheitssystem bereits funktionierte.¹³⁶

Alexander Brady und F. R. Scott gaben 1945 eine Sammlung von Studien zur Nachkriegspolitik heraus, die bereits zwei Jahre zuvor verfasst worden waren. In diesem Band blieb Soward bei seiner Meinung, dass eine der wichtigsten Lehren des Zweiten Weltkriegs für Kanada die vollständige Akzeptanz "kollektiver Sicherheit" war. King sei vorsichtigerweise keine Verpflichtungen zu einer Nachkriegsordnung oder Weltorganisation eingegangen, die über die Atlantik Charta hinausreichten, und habe beständig nur betont, dass anglo-amerikanische Nachkriegszusammenarbeit für die Weltsicherheit absolut notwendig und Neutralität für Kanada unmöglich sei. Abschließend beobachtete Soward: "Though very few Canadians ... know the precise terms of the Atlantic Charter or the Four Freedoms, they are desirous of furthering security economically and socially at home and will demand that the state use its powers for that purpose". Diese Beobachtung bestätigte noch einmal die 1941 und 1942 vorherrschende Konzentration auf die wirtschaftlich-sozialen Aspekte der Charta, die allerdings allmählich von einem wachsenden Interesse an den politischen Fragen der Weltsicherheit verdrängt wurde.¹³⁷

¹³⁵ A. Le Roy: "La dernière des guerres" in *Relations* 3, Nr. 28 (1943), 1.4.1943, 90ff. Zur Entstehung eines kirchlich geprägten "Internationalismus" in Französischkanada vgl. Savard 1993 *passim*. E. H. Armstrong: "Le Canada vue des États-Unis" in *Le Canada français* 27-1 (1939/40b), 70-5, 72.

¹³⁶ C. M. Eichelberger: "A Plan for World Organization: Report of the Round Table on International Political Organization" in V. Anderson (Hg): *The United Nations Today and Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 21 to 28, 1943. Toronto 1943, 35-50, 39, 42f., 45ff.*

¹³⁷ F. H. Soward: "Canada and the World" in A. Brady/F. R. Scott (Hg): *Canada after the War. Studies in Political, Social and Economic Policies for Post-War Canada. Toronto 1945 (Neudruck Freeport, NY 1970), 122-57, 127-31.* Verschiedene Sendungen von RADIO CANADA, dem französischsprachigen Zweig des CBC, behandelten in der Reihe *Opinions* (ähnlich wie die englischsprachige Reihe *Of Things To Come*) fast ausschließlich wirtschaftlich-soziale Probleme einer neuen Weltordnung. Nur eine Sendung befasste sich mit der Entwicklung des internationalen Status Kanadas. Alle Teilnehmer sprachen sich für eine neue Weltordnung - und organisation sowie für "kollektive Sicherheit" aus. Allerdings waren sie im Zusammenhang mit der Idee einer internationalen Polizeimacht entschieden gegen nationale Wehrpflicht und stehende

Verschiedene Umfrageergebnisse schließlich zeigten, dass die Öffentlichkeit immer optimistischer hinsichtlich der Gründung einer neuen Weltorganisation wurde und die politisch-rechtlichen Verpflichtungen einer Mitgliedschaft vollständig akzeptieren würde. Die in der Zwischenkriegszeit weit verbreiteten Vorbehalte gegenüber "kollektiver Sicherheit" hatten einem unbestimmten "Internationalismus" Platz gemacht, obwohl die breitere Öffentlichkeit im Gegensatz zur akademisch-journalistischen Elite über Detailfragen einer neuen Weltordnung oft nur unzureichend informiert war. Das WIB legte Ende Oktober die Ergebnisse einer landesweiten Meinungsumfrage vor, wonach 78 % der Befragten für die Entsendung von Streitkräften zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens, 15 % dagegen und 7 % unentschieden waren. Die Ausnahme war Québec, in dem sich aus traditioneller Abneigung gegen Wehrpflicht nur 56 % für kanadische Friedenstruppen, aber 34 % dagegen aussprachen und 10 % unentschieden blieben. Auf die Frage, worauf sich die Regierung bei ihrer Nachkriegsplanung konzentrieren sollte, befürworteten 22 % der Befragten einen rein internationalen und 33 % einen innenpolitischen Schwerpunkt. Die Mehrheit (43 %) war der Ansicht, dass beides gleichermaßen berücksichtigt werden sollte; nur 2 % blieben unentschieden. Eine CIPO-Umfrage im November 1943 machte dann im Vergleich zu einer früheren Erhebung vom Dezember 1941 deutlich, dass 62 % aller Kanadier (1941: 53 %) der Ansicht waren, eine neue Weltorganisation könne erfolgreich sein, wenn die USA Mitglied sein würden, was von nur 20 % der Befragten (1941: 28 %) bestritten wurde.¹³⁸

5.7.2.: Die Montebello-Konferenz

Das CIIA hielt im *Seigneurie Club* des *Château Montebello* zwischen dem 4. und 12. Dezember 1943 eine besondere Konferenz zur kanadischen Nachkriegsaußenpolitik ab.¹³⁹ Brooke Claxton und Escott Reid hatten diese Konferenz Ende Februar in Briefen an Edgar J. Tarr (CIIA-Präsident 1937 - 1939) angeregt.¹⁴⁰ Am 27. April 1943 stimmte der CIIA-Vorstand dem von Tarr nur leicht modifizierten Vorschlag Reids für eine Konferenz zur Nachkriegspolitik zu. Auf Anregung Tarrs, der

kanadische Kontingente - eine traditionelle Position Québecs. Vgl. R. Tanghe (Hg): *Le Canada dans l'ordre international*. Tribune d'information sur les problèmes de l'après-guerre. Montréal 1944, 343f.

¹³⁸ Canada. Wartime Information Board: *A Nation-Wide Survey of Canadian Attitudes on Wartime Restrictions, Information, Morale, and Post-War Plans*. Conducted for the Wartime Information Board by the Canadian Opinion Company. Survey No. III. Toronto [October] 1943, 6, 10. WIB [Press and Public Opinion] Survey 23: November 6, 1943, 8f. CIPO-Meinungsumfrage, 27.11.1943 in POQ 8 (1944/45), 160.

¹³⁹ Die vervielfältigten Aufzeichnungen dieser Konferenz (im Folgenden Montebello-Aufzeichnungen) wurden an alle Teilnehmer verschickt. Kopien der Montebello-Aufzeichnung sind in NAC, MG 28 I 245, Vol. 18, File "Conferences: C.I.I.A. - General 1943: Montebello Conference: Canada and the Building of Peace (1943)", II. Allgemeine, wenig ergiebige Darstellungen zur Montebello-Konferenz sind Lingard/Trotter 1950, 280ff.; Eayrs 1972-III, 172f., 209.

¹⁴⁰ Reids Memorandum "Canadian Policy at the Peace Conference. Proposed Ten-Day CIIA Conference, December, 1943", 24.2.1943; Memorandum, Glazebrook an Reid, 25.2.1943; Reids überarbeitetes Memorandum "Canadian Policy at the Peace Conference...", 8.3.1943; Tarr an Reid, 15.3.1943; Reid an Tarr, 19.4.1943, mit beiliegender vorläufiger Gästeliste; Reids Memorandum "What Should Be the Policy of the Canadian Government on the Main Issues of the Peace Settlement: Part I: The General Approach", 13.9.1943 in NAC, MG 31 E 46, Vol. 36, File "E. J. Tarr". Tarr an Reid, 5.9.1943 in NAC, MG 28 I 250, Vol. 2, File "C.I.I.A. - Conferences: Montebello Conference 1943". Memorandum "Notes on DEA History", Reid an Don Page (historische Abteilung des Außenministeriums), 21.1.1982 in NAC, MG 31 E 46, Vol. 28, File "Department of External Affairs: Memoranda on Administration".

ihm Reids Vorschläge zur Verfügung stellte, begann Grant Dexter das Buchmanuskript *Canada and the Building of Peace*, das bereits im Juni auf einem informellen Treffen von Wrong, Heeney, Keenleyside, Reid, Alexander Skelton (Leiter der Forschungsabteilung der *Bank of Canada*), P. Martin, J. R. Baldwin and Robert B. Bryce (ein wichtiger Beamter im Finanzministerium) diskutiert wurde. Eine überarbeitete Fassung von Dexters Manuskript wurde als vertrauliche Hintergrundstudie mit einer umfangreichen Leseliste und zahlreichen anderen Dokumenten an die handverlesenen Konferenzteilnehmer geschickt.¹⁴¹

Für Einführungen in die Diskussionsthemen gelang es dem Montebello-Vorbereitungsausschuss, führende *Ottawa Men* zu gewinnen: Pearson (UNRRA), Glazebrook (Nachkriegsbehandlung Deutschlands), Reid (internationale Zivilluftfahrt), Skelton (Verfassungsfragen), Graham Towers (Direktor der *Bank of Canada* - internationale Wirtschaftszusammenarbeit, allgemeine Fragen) und Louis Rasminsky (*Bank of Canada* - Währungsfragen). Als Konferenzteilnehmer wurden mit großer Sorgfalt führende Personen des öffentlichen Lebens, der Bundesbürokratie sowie aus Politik und Presse ausgewählt. Teilnehmen konnte nur, wer eigens geladen worden und kanadischer Staatsbürger war, so dass die Diskussionen offen ohne politische Vorbehalte geführt werden konnten. (Dies sollte zu Spannungen mit regulären, nicht-geladenen CIIA-Mitgliedern führen, wie J. M. Macdonnell bemerkte: "We are ... in a somewhat delicate position with our members inasmuch as we are using the aegis of the [Canadian] Institute [of International Affairs] for the purposes of the meeting by only offering the opportunity to be there to a very small number of our membership").¹⁴² Das *Department of External Affairs* wurde Ende September offiziell über die Konferenz informiert, an der bald auch der Premierminister Interesse bekundete. MacKay bemerkte Anfang November: "[I]t [die Montebello-Konferenz, d. V.] may have a very considerable influence on the formation of post-war policies".¹⁴³

Während der ersten beiden Konferenztage wurde das Problem einer neuen Weltorganisation und -ordnung diskutiert. Die Konferenzteilnehmer waren sich darüber einig, dass den wirtschaftlich-sozialen Organisationen der Vereinten Nationen eine politische Weltorganisation übergeordnet werden sollte. Kanada, "among the greatest of the small powers as a result of her industrial development and her

¹⁴¹ Protokoll der 86. CIIA-Vorstandssitzung, 26./27.4.1943; Aufzeichnung über das 1. Treffen des Montebello-Vorbereitungsausschusses, 27.4.; Protokoll der 10. CIIA-Ratssitzung, 7.9., 2; Protokoll der 1. Sitzung des Steuerausschusses der Konferenz, 8.12. in NAC, MG 28 I 250, *CIIA Minute Books*, Vol. 6. Claxton an Tarr, 25.2.; Claxton an Tarr, 9.4.; Tarr an B. Claxton, 6.5. in NAC, MG 32 B 5, Vol. 67, File "E. J. Tarr". Zu Dexters Manuskript siehe Tarr an Reid, 1.6.; Tarr an Reid, 22.9. in NAC, MG 31 E 46, Vol. 36, File "E. J. Tarr". Memorandum, Tarr an R. G. Cavell, Macdonnell und A. Brady, 2.6. in NAC, MG 28 I 250, Vol. 18, File "C.I.I.A. Conference - Montebello Conference 1943", I. Dexters 144-Seiten Manuskript und das umfangreiche Hintergrundmaterial sind in NAC, Charlotte Whitton Papiere (im Folgenden MG 30 E 256), Vol. 28, File "Canada and the Building of Peace" und File "Montebello Conference - Memoranda 1943".

¹⁴² Protokoll der 9. Sitzung des Montebello-Vorbereitungsausschusses, 18.11.1943, I in NAC, MG 28 I 250, *CIIA Minute Books*, Vol. 6. Memorandum, E. J. Tarr an B. Claxton und führende CIIA-Mitglieder, 5.4., mit beiliegender, nicht abgezeichneter Kopie von Reids Memorandum "Canadian Policy at the Peace Conference ..." in NAC, MG 32 B 5, Vol. 135, File "C.I.I.A. [-I]". J. M. Macdonnell an R. G. Cavell, 8.10. (Zitat); Baldwin an J. B. Coyne (CIIA-Präsident), 26.11.; Coyne an Baldwin, 1.12., mit beiliegendem Memorandum "Personnel Selection for Montebello"; überarbeitete Liste mit 119 erwarteten Teilnehmern (85 Personen tatsächlich erschienen) in NAC, MG 28 I 250, Vol. 18, File "C.I.I.A. Conferences - Montebello Conference 1943", I und II. Zum Vorfeld der Konferenz vgl. G. V. Ferguson: "The General Picture" in WINNIPEG FREE PRESS, 8.11.1943, 9.

¹⁴³ D. MacLennan an J. J. Deutsch/H. L. Keenleyside, 21.9.1943, mit beiliegender Kopie von Dexters Manuskript; N. A. Robertson an King, 24.10. (mit übertragener Marginalie Kings: "I have not seen the book but would be pleased if a copy could be secured W. L. M. K. ... 30-X-43"); R. A. MacKay an C. J. Burchell (Hochkommissar in Neufundland), 3.11. in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5819-40.

economic resources", habe ein vitales Interesse an der Gründung einer neuen Weltorganisation, "in which the small powers had an appropriate voice". Politische Entscheidungen könnten nicht den Großmächten alleine überlassen werden, weil gerade deren Konflikte die gefährlichsten Bedrohungen des Weltfriedens darstellten, worunter besonders die kleineren Mächte zu leiden hätten. Außerdem würde der Konsens der Großmächte über die Form der neuen Weltordnung den Krieg nicht überdauern.¹⁴⁴

Auf einer der nächsten Diskussionsrunden erklärte Reid, dass Kanada in der internationalen Luftfahrt einen besonderen Beitrag zur Weltsicherheit leisten könnte. Dieser "funktionale" Bereich ließ sich entgegen der gebräuchlichen Denkweise nicht in "zivile" oder "militärische" Aspekte unterteilen.

"As one of the lesser powers our influence on the solution of the problem of postwar military security will not be very big. We are, however, an important air power - important both in war and in peace - and we are thus in a position to have something to say about the settlement of international air transport policy and so contribute to a sound settlement of the whole problem of postwar security".¹⁴⁵

Ein anderer Diskussionsteilnehmer wies auf die Möglichkeit eines Kriegs zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten hin, weshalb Kanada die vorsichtige Politik eines neutralen "Pufferstaates" verfolgen solle. Diese geostrategischen Gegebenheiten waren für viele Zeitgenossen ein Alptraum. Nach einer Broschüre der Völkerbundgesellschaft etwa könnte Kanada in einem Konflikt seiner beiden Nachbarn ein "zweites Belgien" werden: "Canadians have a special stake in outlawing war. Canada is a world cross-roads of the air. And Canada, in a third world war, would become a Belgium of the air. ... Take a look at the map".¹⁴⁶ Der internationalen Luftfahrt war wegen des kriegsbedingten Aufbaus einer beachtlichen Flugzeugindustrie 1943 ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit zuteil geworden, wobei zunächst die kommerziellen Aspekte von Kanadas Bedeutung als Luftmacht und Kreuzung im internationalen Luftraum im Mittelpunkt standen.¹⁴⁷ Aber auch die sicherheitspolitischen

¹⁴⁴ Montebello-Aufzeichnungen zur Sitzung *The General Approach*, 5.12.1943/6.12.1943, 4ff., 6, 9f., 11 (Zitat) und *passim*.

¹⁴⁵ Montebello-Aufzeichnungen zur Sitzung *Problems of Air Transport*, 6.12.1943, 3 (Zitat). Vgl. Reids Notizen "Close Connection Between Air Transport and Security", 6.12. in NAC, MG 31 E 46, Vol. 10, File 38.

¹⁴⁶ Montebello-Aufzeichnungen zur Sitzung *Problems of Air Transport*, 6.12.1943, 5f. League of Nations Society in Canada: "Take Your Choice". Toronto 1943, 8 (Zitat). Zu dem luftfahrtstrategischen Dilemma vgl. "Canada and Peace" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 14 (1943/44), 11.12.1943, 1; A. MacKay: "Canada - Switzerland or Belgium of Next War" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 36 (1942/43), 15.5.1943, 6f.; "Fitting Policy to the Times" in HALIFAX CHRONICLE, 7.2.1944, 8; "Mackenzie King: Foreign Policy" in OTTAWA CITIZEN, 4.8.1944, 20; A. R. M. Lower: "Canada: Next Belgium" in MACLEAN'S 60, Nr. 24, 15.12.1947, 9, 51ff. Vgl. Dexter an Dafoe, 21.10.1943 in QUA, Dexter Papiere, Vol. 3, File 25. Kings Tagebucheintrag, 31.3.1944, 302f. in NAC, MG 26 J 13. Zum wachsenden Bewusstsein über die luftfahrtstrategische Bedeutung und Gefährdung Kanadas siehe D. C. MacKenzie: *Canada and International Civil Aviation, 1932 - 1948*. Toronto/London/Buffalo, 119ff.

¹⁴⁷ Zur zeitgenössischen Diskussion siehe beispielsweise die Fragen, Antworten und Erklärungen im Unterhaus von Green und King, 10.3.1943; Jackman, 12.3.; Diefenbaker, 17.3.; Graydon und King, 7.4. in CHCD 1943-II, 1126, 1204, 1333f., 1936f. T. Lloyd: "Canada: Mainstreet of the Air" in MACLEAN'S 56, Nr. 13, 1.7.1943, 27-34, 45-8; Canadian Institute of International Affairs: *Canada - Crossroads of the Airways*. Toronto (Behind the Headlines III-3) 1943b, 23. Dep. 160, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 25.3., mit beiliegendem "Political and Economic Report - Mid-February 1943 to Mid-March 1943", 5 in PRO, DO 35/1117, G 578/10. Vgl. MacKenzie 1989, Kap. 6; R. S. Bothwell/J. L. Granatstein: "Canada and the Wartime Negotiations Over Civil Aviation: The Functional Principle in Operation" in *International History Review* (IHR) 2-4 (1980), 585-601.

Aspekte waren wichtig, weshalb Ottawa eine "internationalistische" Politik befürwortete.¹⁴⁸

Die Konferenzteilnehmer sprachen sich am 10. Dezember überwiegend für die Gründung einer neuen Weltorganisation aus, in welche die Sonderorganisationen des Völkerbunds eingegliedert werden sollten, was ein Vorbild für regionale Unterorganisationen abgeben könnte: "It seemed a general conclusion that regional organization in areas of common problems might perhaps be as soundly developed as functional organization provided that organisms of either a regional or functional nature should be subordinate, and clear through the general overall-world organization". Regionale Abkommen wurden auch im Hinblick auf die Beziehungen im "nordatlantischen Dreieck" und zur Sowjetunion zwei Tage später diskutiert. Das PJBD sei als bilaterales Abkommen schlecht mit einer multilateralen Sicherheitspolitik verträglich und könne sich im Falle einer amerikanisch-sowjetischen Auseinandersetzung als negativ herausstellen: "Any arrangement like the P.J.B.D. might irritate Russia". Dagegen wurde berechtigt eingewandt, dass das PJBD keine Allianz, sondern nur ein beratend-empfehlender Ausschuss sei. Außerdem sei das PJBD eine kurzfristige Lösung, die dem längerfristigen Ziel einer stabilen Nachkriegsordnung nicht widerspräche.¹⁴⁹

Reid bewertete die Montebello-Konferenz gegenüber Norman Robertson durchweg positiv. Die Teilnehmer seien ein weitaus repräsentativerer Querschnitt der Öffentlichkeit als auf früheren CIIA-Konferenzen gewesen: Die konservative Partei sei deshalb unterrepräsentiert gewesen, weil führende Mitglieder wie der Parteivorsitzende John Bracken oder Jim M. Macdonnell trotz Voranmeldung nicht erschienen seien. Ebenso bedauerlich sei gewesen, dass die französischsprachigen Teilnehmer so gut wie keine Stellungnahmen abgegeben hätten. Die CCF dagegen habe mit drei prominenten Vertretern (Coldwell, Scott und David Lewis) wichtige Diskussionsbeiträge gemacht. Reid sah eine grundsätzliche Annäherung der parteipolitischen Positionen zur Außenpolitik: "What impressed and encouraged me most about the Conference was the very great area on which everyone present was in agreement". Die Montebello-Konferenz habe wesentlich zur Aufklärung außenpolitischer Nachkriegsprobleme beigetragen, was in einer Anhebung des Niveaus der öffentlichen Diskussion resultieren würde. Für das CIIA bedankte sich Tarr für die gute Zusammenarbeit mit dem Außenministerium: "[A]ll your men made a splendid impression at Montebello and did grand jobs. There is no doubt whatever but that the stock of the External Affairs Department reached a new high in the estimate of those present".¹⁵⁰

¹⁴⁸ King hatte sich für die Einbeziehung der Luftfahrt in eine internationale Nachkriegsordnung ausgesprochen: "The Canadian government strongly favours a policy of international collaboration and cooperation in air transport and is prepared to support in international negotiations whatever international air transport policy can be demonstrated as being best calculated to serve not only the immediate national interests of Canada but also our overriding interest in the establishment of an international order which will prevent the outbreak of another world war". Siehe Kings Erklärung im Unterhaus, 2.4.1943 in CHCD 1943-II, 1778.

¹⁴⁹ Montebello-Aufzeichnungen zur Sitzung *The Future of Existing International Organizations*, 10.12.1943, 1-4. Vgl. Charlotte Whittons Manuskript dieser Aufzeichnungen in NAC, MG 30 E 256, Vol. 28, File "Montebello Conference 1943 - Agendas and Notes". Montebello-Aufzeichnungen zur Sitzung "Die Beziehungen zwischen den USA, Großbritannien und Kanada", 12.12., 2. Zum PJBD siehe D. P. Beatty: *The Canada - United States Permanent Joint Board on Defence*. Diss. Michigan State University, East Lansing 1969, Kap. IV; C. Conliffe: "The Permanent Joint Board on Defence - 50 Years after Roosevelt's Kingston Declaration" in *Canadian Defence Quarterly* 18-1 (1988/89), 54-60.

¹⁵⁰ Memorandum "The Montebello Conference, December 4 to 12, 1943", Reid an Robertson, 15.12.1943 in NAC, MG 28 I 250, Vol. 2, File "C.I.I.A. Conferences 1943 - Montebello Conference". Reid an Tarr, 18.12.; Tarr an Reid, 18.12. in NAC, MG 31 E 46, Vol. 36, File "Tarr". Tarr an Robertson, 20.12. (Zitat) in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5819-40.

Welche Bedeutung hatte die Montebello-Konferenz für die Nachkriegsdiskussion? Ohne Zweifel war sie ein wichtiger Katalysator für die beginnende inhaltliche Debatte über die kanadische Nachkriegspolitik.¹⁵¹ Das Außenministerium beispielsweise schickte Anfang März 1944 Kopien der vertraulichen Montebello-Aufzeichnungen an die kanadischen Vertreter im Ausland.¹⁵² Verschiedene Publikationen wie Grant Dexters im Lichte der Konferenz überarbeitetes Buch¹⁵³ oder einige Artikel über die kanadische Rolle im Commonwealth¹⁵⁴ trugen zu einem gesteigerten Interesse der Öffentlichkeit an Problemen der Nachkriegsordnung bei. Montebello bereitete außerdem den Boden für den lange über das Kriegsende hinausreichenden Konsens über die UNO-Politik.

Zusammenfassung

Kanadische Beamte begannen Mitte 1942, sich Gedanken über eine Institutionalisierung der Vereinten Nationen zu machen, wobei organisatorische Fragen Vorrang vor sicherheitspolitischen Erwägungen hatten. Von amerikanischer Seite gingen seit Mitte 1942 ähnliche Impulse aus. Mit Roosevelts und Churchills sicherheitspolitischen Ansichten wurde Kanada seit Ende 1942 vertraut gemacht. Darüber hinaus bemerkte Ottawa spätestens seit der ersten Québec-Konferenz, dass sich auch die amerikanische Seite trotz anfänglicher präsidentieller Bedenken mit dem Gedanken einer universellen Nachkriegsweltorganisation angefreundet hatte. Im Gegensatz zu seinen Informationen über Churchills und Roosevelts Vorstellungen wusste das *Department of External Affairs* lange so gut wie nichts über die Konzeptionen und Planungsmaschinerie des *State Department* oder des *Narkomindel*. Dagegen unterrichtete London Ottawa über die bis 1943 fragmentierte britische Nachkriegsplanung. Die steigende Bedeutung von Nachkriegsfragen führte allerdings noch im selben Jahr zu einer Bündelung der britischen Anstrengungen, wobei das Außenamt eine Wiederaufbauabteilung einrichtete und das FRPS eingliederte. Die Überlegungen des *Foreign Office* drangen aber nur langsam und bruchstückhaft nach Ottawa, der große Überblick fehlte.

Die Reorganisation des britischen *Post-Hostilities Planning Subcommittee* und die Gründung seines kanadischen Pendant, des *Post-Hostilities Problems Committee*, halfen, das Wissensdefizit über

¹⁵¹ Vgl. dazu das Urteil des Journalisten John A. Stevenson: "[T]here is reason to believe that the Canadian Institute exercises a much wider influence upon public opinion within its orbit than does its British progenitor, the Royal Institute of International Affairs. ... [T]he interchange of views [at Montebello] ... was exceedingly profitable and illuminating". Siehe J. A. Stevenson: "Topics of the Day: Educating Opinion" in *Dalhousie Review* 23 (1943/44), 463f.

¹⁵² USSEA/Wrong an kanadische Vertreter im Ausland, 9.3.1944, mit beiliegenden Montebello-Aufzeichnungen in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5819-40.

¹⁵³ Eine inhaltliche Analyse von Dexters Buch ist in Kap. 8 (vgl. auch Kap. 1).

¹⁵⁴ "Canada: The Future of the British Commonwealth" in *Round Table* 34, Nr. 134 (1943/44), 186-92, 190ff.; vgl. G. W. Brown: "Canada and the British Commonwealth" in V. Anderson (Hg): *Canada and the World Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute of Public Affairs, August 19 to 26, 1944. Toronto 1944*, 26-37; R. G. Trotter: *Commonwealth - Pattern For Peace?* Toronto (Behind the Headlines IV-5) 1944, 21, 30-3. George W. Brown (Historiker an der *University of Toronto*) legte besonderen Wert auf die Bedeutung des Commonwealth als *entente cordiale* für die Sicherheitspolitik der Dominien. Dabei müssten die Extreme einer zentralistischen Empire-Organisation ebenso wie die Zurückweisung der historischen Verbindungen zum Mutterland vermieden und der politische "Mittelweg", den Kanada lange begangen habe, weiter verfolgt werden. Brown gestand Whitton, dass er den *Round Table*-Artikel auf Anfrage von dessen Herausgeber in Kanada, Hugh Macdonnell, verfasst hatte. G. W. Brown an Charlotte Whitton, 3.2.1944 in NAC, MG 30 E 256, Vol. 28, File "Correspondence 1942 - 1944". Auch Trotter bezeichnete das Commonwealth als "enduring entente" und befürwortete einen außenpolitischen "Mittelkurs".

Whitehalls Nachkriegsplanung abzubauen, wohingegen Informationen über die amerikanischen und sowjetischen Vorstellungen weiterhin Mangelware blieben. Der britische PHP-Ausschuss wurde von seinen militärischen Mitgliedern dominiert, so dass Ottawas Einsichten in Londons Überlegungen zu einer Weltorganisation, die größtenteils im *Foreign Office* formuliert wurden, vergleichsweise beschränkt waren. Auf kanadischer Seite konnten bereits früh latente Spannungen zwischen den militärischen und zivilen Mitgliedern des Nachkriegsausschusses festgestellt werden, wie etwa auf dem Gründungstreffen, auf dem sich die militärischen Teilnehmer für eine Repräsentation in der UNCE aussprachen, die Zivilbeamten aber davor warnten. Im kanadischen Nachkriegsausschuss waren allerdings nicht wie in London die militärischen Mitglieder, sondern vielmehr die Beamten des Außenministeriums federführend. Das Mandat des kanadischen Ausschusses ähnelte zwar dem britischen Vorbild, doch Ottawa kam 1943 über die genauere Bestimmung des Mandats und die bloße Auflistung von Untersuchungsgegenständen und Kernfragen nicht hinaus.

Im Gegensatz zur amerikanischen Seite konnte sich die britische Koalitionsregierung auf ein traditionell solides System von Ausschüssen aus Beamten und Politikern verlassen. Politische Spannungen wurden in diesem Planungsapparat somit kanalisiert und auf ein Minimum reduziert. Die britischen Papiere zu einer Nachkriegsordnung waren problem- und grundsatzorientiert.¹⁵⁵ Diese Tendenz wurde nach Edens Washington-Besuch verstärkt, als das Außenamt seine Energien darauf verwendete, Konzeptionen für eine *European Advisory Commission* bzw. eine UNCE auszuarbeiten. Mitte 1943 trat die britische Planung für eine Weltorganisation u. a. wegen Churchills Abneigung gegen dieses Thema auf der Stelle, was es den Amerikanern ermöglichte, mit dem Entwurf für die Viermächte-Erklärung die Führung der Nachkriegsplanung für eine Weltorganisation zu übernehmen, wie sie dies schon für die UNRRA getan hatten.¹⁵⁶

Zwischen 1939 und 1943 zeichnete sich die amerikanische Planung durch die Konkretheit ihrer Verfassungsentwürfe für eine Weltorganisation aus. Washington hielt seine halb offizielle, halb inoffizielle Nachkriegsplanung (Forschungsabteilung und Beratungsausschuss) so lange wie möglich geheim und verfolgte einen vorsichtigen, überparteilichen Ansatz (*State Department* - Weißes Haus - Kongress/Senat), der sich bis zu einem gewissen Maße der Expertise öffentlich-rechtlicher Vereinigungen wie des CFR bediente. Diese Vorgehensweise hatte den Nachteil, dass die Planung politisch lange nicht sanktioniert war, da sich die Roosevelt-Regierung nicht vorschnell festlegen wollte. Es blieb abzuwarten, ob dies ein Problem werden würde, oder ob die umfassende überparteiliche Planungsvorarbeit nicht eher den Boden für die Verhandlungen mit dem Kongress bereitere.

Mit Welles' Rücktritt und dem Zurückdrängen regionalistischer Konzeptionen brachte Hull die Nachkriegsplanung des *State Department* Mitte 1943 auf eine Linie, anstatt weiterhin alternative Pläne zu diskutieren. Auch Roosevelt lenkte auf den "universalistischen" Kurs des Außenministeriums ein.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Vgl. dazu Edens Kommentare zur Arbeit des Kabinettsausschusses über die Nachkriegsordnung in Memorandum PS (43) 10, Eden an Kabinettsausschuss, 31.8.1943 in PRO, DO 35/1842, WR 208/21.

¹⁵⁶ Hughes 1973, 128ff.; Lewis 1988, 37, 45, 63.

¹⁵⁷ G. Schild: "The Roosevelt Administration and the United Nations: Re-Creation or Rejection of the League Experience?" in *World Affairs* 158-1 (1995b), 26-34, 33. Vgl. Barton 1974, 72f. Zur Bedeutung des *State Department* beobachteten De Santis und Heinrichs seit den 1930er Jahren einen Niedergang besonders in neuen Politikfeldern wie Wirtschafts- und Militärhilfe oder Propaganda, woran Roosevelts "persönliche Diplomatie" mit Schuld gewesen sei. Im Zweiten Weltkrieg schließlich seien Personalbeschränkungen den wachsenden Anforderung an die Vertretung der neuen

Das britische Außenamt unternahm im Vergleich zum *State Department* zunächst verhaltenere Anstrengungen (Kap. 6), seine Konzeption einer universalistischen Weltorganisation gegenüber Churchills Regionalismus durchzusetzen. Canberra schien von einer "regionalistischen" Nachkriegswelt auszugehen. Welche Seite würde Ottawa einnehmen?

Die sowjetische Nachkriegsplanung lief offensichtlich erst Mitte 1943 mit dem Rückruf Litwinows und Maiskijs nach Moskau an, wobei Kanada weder über den Inhalt noch die institutionelle Organisation der Planung für die Nachkriegsordnung im Kreml informiert wurde. Äußerst sporadische Äußerungen sowjetischer Vertreter und Stalins gegenüber der britischen und amerikanischen Seite zeigten eine grundsätzliche, wenn auch vergleichsweise vage Übereinstimmung mit Roosevelts Konzeption der "Vier Polizeimächte" sowie gewisse Neigungen zu einer regionalistisch gegliederten, euro-zentrischen Ordnung.

Das Problem des internationalen Status der Sowjetrepubliken und der Dominien in der UNWCC zeigte, wie sehr die kanadische Außenpolitik an die Position des Mutterlands gebunden blieb. Trotz kanadischer und australischer Proteste sah Moskau in den Dominien weiterhin Klientelstaaten Großbritanniens, wie dies auch auf amerikanischer Seite¹⁵⁸ die Regel war. Die Klientelstaatenposition der Dominien wurde auch während der Verhandlungen der Viermächte-Erklärung deutlich. Die Verbesserungsvorschläge der Dominien, besonders Kanadas, zu der Erklärung waren konstruktiv, und die britische Seite übernahm die meisten Anregungen Ottawas in ihr *Aide Mémoire* an die USA. Die Dominien waren somit nur über die Verbindung zu oder die Fürsprache von Großbritannien für die Großmächte von Bedeutung.

In Moskau setzte die amerikanische Seite Chinas Anerkennung als Großmacht gegen den Widerstand Großbritanniens und der Sowjetunion durch. Auch Ottawa war gegen eine derartige Vorzugsbehandlung Chinas, erhob aber offiziell keinen Einspruch und fand sich mit der Viermächte-Konzeption im Herbst 1943 widerwillig ab. Das Fallbeispiel der EAC führte den Dominien und den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen (einschließlich Chinas) vor Augen, dass die Nachkriegsordnung von den "Großen Drei" dominiert werden sollte. Würden Kanada und die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen deshalb von nun an zusammenarbeiten, um die Nachkriegsordnung auf eine breitere Grundlage zu stellen?¹⁵⁹ Die Viermächte-Erklärung war nach der Atlantik Charta und

Weltmachtstellung durch das amerikanische Außenministerium diametral entgegengesetzt gewesen. Aus politischen Auseinandersetzungen mit anderen Ministerien besonders mit dem *Pentagon* sei das *State Department* oft als Verlierer hervorgegangen. Welles' Rücktritt, Hulls Erkrankung 1944 sowie die kurze Amtszeit von Stettinius hätten den Niedergang verstärkt. Die Nachkriegsplanung dagegen sei ein Erfolg gewesen: "The Department held its own in post-war planning for Japan and for international organizations". Hilderbrand wies dagegen auf die politische Machtlosigkeit des *State Department* auch im Bereich der Nachkriegsplanung hin. Siehe De Santis/Heinrichs 1982, 582f.; Hilderbrand 1990, 7.

¹⁵⁸ Ein Kanada-freundlicher Beamter des *State Department* sah die Behandlung des Dominion als Klientelstaat Großbritanniens allerdings als problematisch an: "[I]n spite of the traditionally close and direct relations between our two Governments, Canada continues to receive what information she gets about high policy discussions between the White House and London from London rather than direct from Washington". Eine spätere Studie von Armstrong empfahl Washington angesichts der wachsenden Bedeutung des Dominion: "[N]either overlook the Canadian viewpoint nor assume that it parallels or is subordinate to that of the United Kingdom". Siehe Memorandum, J. D. Hickerson an Hull, [20.5.1943] in FRUS 1943[-VIII], 334f. E. Armstrongs Memorandum "The National Position of Canada To-Day", 21.7.1944 in *United States National Archives and Records Administration* (USNARA), Washington, RG 59: Akten des *Department of State*: Entries 495 - 505, Boxes 1 - 282: Harley A. Natter Papiere (Mikroficheausgabe), Box 109, File 0-CAC-255.

¹⁵⁹ Vgl. dazu die Analysen und Zusammenstellungen programmatischer Äußerungen in W. N. Hadsel/(O. K. D. Ringwood): "Post-War Programs of Europe's Underground/Underground Documents Concerning Post-War Reconstruction" in *Foreign Policy Reports* 19, Nr. 17, (1943/44), 15.11.1943, 230-40, 230f.; sowie Holborn (Hg) 1943, 404-609.

der Erklärung der Vereinten Nationen, die von anglo-amerikanischer Seite ausgearbeitet worden waren, der eigentliche Ausgangspunkt für die gemeinsame Planung einer Weltorganisation der "Großen Drei". Lowe behauptet, Hull habe die amerikanische Öffentlichkeit und den Kreml mit seiner Moskauer Diplomatie dahingehend in die Irre geführt, dass er die notwendigen "tieferliegenden" Verpflichtungen der Großmächte nicht thematisierte. Dies habe es der Sowjetunion erlaubt, ohne harte sicherheitspolitische Festlegungen eine nicht vorhandene Kooperationsbereitschaft vorzuheucheln, was die öffentlichen Erwartungen über die Nachkriegszusammenarbeit der "Großen Drei" entsprechend unangemessen hochschraubte. Da die Moskauer Konferenz allerdings erst den Anfang der gemeinsamen Planung der "Großen Drei" markierte, ist Lowes Kritik ebenso überzogen wie unangebracht.¹⁶⁰

Die Montebello-Konferenz war ein Meilenstein für die beginnende kanadische Diskussion über die offizielle Haltung zu einer Weltorganisation. Die weitgehende Übereinstimmung der Konferenzteilnehmer in sicherheitspolitischen Grundfragen - wie Funktionalismus, Regionalismus versus Universalismus, internationale Zivilluftfahrt, eine befriedigende Rolle für die "kleineren" Mächte - spiegelte einen entstehenden Konsens in der Öffentlichkeit und unter den Parteien wider. Nicht zuletzt wegen der aktiven Beteiligung von führenden Beamten aus dem *Department of External Affairs* und anderen Ministerien, Politikern, Experten, bekannten Journalisten und Akademikern war die Montebello-Konferenz ein wichtiger Katalysator für die kanadische Nachkriegsplanung für eine Weltorganisation, nachdem das institutionelle Fundament in Gestalt des CPHP-Ausschusses gelegt worden war.

Im Gegensatz zu den vielen Organisationen, die in den USA Eingaben zur Nachkriegsplanung machten und Vertreter in den offiziellen Beratungsausschüssen hatten, gab es in Kanada aus geographisch-demographischen Gründen weitaus weniger entsprechende ständige "Kanäle". Organisationen wie das CIIA oder die Völkerbundgesellschaft wurden nicht in die offizielle Nachkriegsplanung einbezogen, trugen aber über eigene Aktivitäten und Publikationen das Ihre zur öffentlichen Debatte bei. Auf der anderen Seite des Atlantiks bestanden traditionell enge und kontinuierliche, formelle und informelle Beziehungen zwischen dem RIIA/*Chatham House*, der britischen Völkerbundgesellschaft und dem Außenministerium (Kap. 1 und 2). Im Gegensatz zu Kanada waren diese Organisationen allerdings nicht die einzigen Vereinigungen, die sich in Großbritannien aktiv an der Nachkriegsdiskussion beteiligten.

Das Bekanntwerden der Vorstellungen Churchills und Roosevelts, die Diskussionen über die EAC/UNCE und die Viermächte-Erklärung führten Ottawa bis Ende 1943 vor Augen, dass die offizielle Haltung zu einer neuen Weltorganisation jetzt umgehend festgelegt werden musste, wenn man unter den Alliierten Gehör finden wollte. Die Frage war nun, ob Kanada auf der anstehenden Konferenz der Commonwealth-Premierminister eine eigenständige sicherheitspolitische Position entwickeln würde, was der Weltöffentlichkeit zeigen könnte, dass die Dominien ihre eigenen Interessen unabhängig von Großbritannien verfolgten. Würde die kanadische Sicherheitspolitik ihre programmatischen Erklärungen über eine Mitsprache der Mitglieder der Vereinten Nationen an der Nachkriegsplanung (*Combined Boards*, UNRRA und EAC) jetzt endlich in die Tat umsetzen?

¹⁶⁰ Lowe 1972, 364f.

KAPITEL 6: DAS COMMONWEALTH UND KANADAS SICHERHEITSPOLITIK 1944

Im Mittelpunkt der folgenden Darstellung steht die Entwicklung der kanadischen Haltung zu einer neuen Weltorganisation in der ersten Hälfte des Jahres 1944 im Zusammenhang mit der Commonwealth-Konferenz. Den Anfang macht eine Untersuchung verschiedener Reden, Erklärungen und Abkommen zur sicherheitspolitischen Rolle des Commonwealth, die in Kanada z. T. heftige, regional sehr unterschiedliche Reaktionen hervorriefen. Im Mittelpunkt steht die kontroverse Rede des britischen Botschafters in Washington, Lord Halifax, in Toronto. Danach werden einige Bemerkungen zum sog. Canberra-Pakt, einem Regionalabkommen zwischen Australien und Neuseeland, zum wiederkehrenden Problem der Vertretung der Dominien und der Sowjetrepubliken in internationalen Organisationen sowie zur Frage des kanadischen Status in der Weltpolitik gemacht. Im Anschluss an einen Abriss der Großmachtdiplomatie zwischen Januar und Mai wird ein Überblick über die Konferenz der Commonwealth-Premierminister gegeben, auf der die Dominien zu den sicherheitspolitischen Vorschlägen Londons Stellung bezogen. Schließlich werden die Reaktionen auf diese Zusammenkunft in Kanada behandelt.

Dieses Kapitel konzentriert sich auf die sicherheitspolitische Bedeutung des Commonwealth und seine Funktion als Ottawas Bindeglied zur Großmachtdiplomatie. Leitfragen sind, ob Großbritannien Kanada ausreichend über die Großmachtverhandlungen unterrichtete; ob und inwieweit London die Dominien bei der Konzeption seiner eigenen Politik berücksichtigte; welche Anstrengungen Ottawa unternahm, Informationen von unabhängiger Seite zu erhalten und eigenständige Vorstellungen zu entwickeln; und schließlich, ob sich die kanadische Haltung zu einer Weltorganisation angesichts der Commonwealth-Diskussionen veränderte oder ob die Regierung ihrem bisherigen Kurs treu blieb.

6.1.: Lord Halifax' Rede in Toronto

Der australische Premierminister John Curtin hatte in mehreren Stellungnahmen im Sommer und Herbst 1943 die Einrichtung eines imperialen Sekretariats und eines imperialen Rats befürwortet, in dem Dominion-Vertreter mit britischen Ministern konferieren würden. Ein solcher Rat sollte regelmäßig in London oder in den Hauptstädten der Dominien tagen. Dadurch würde die Position des Dominion im Pazifikraum ebenso gestärkt werden wie Großbritanniens Weltmachtposition gegenüber den USA und der UdSSR. Seit 1921 waren solche Vorschläge ein Anathema verschiedener King-Regierungen, die jeden Versuch einer Bevormundung (die Idee, Großbritannien könne weltpolitisch "mit einer Stimme" für die Dominien/das Commonwealth sprechen) oder einer Zentralisierung der Commonwealth-Beziehungen durch London zurückgewiesen hatten und auch 1943 ablehnten.¹ In einem Überblick über die kanadischen Pressereaktionen sprach der australische Hochkommissar von "considerable confusion,

¹ Auszüge aus den Erklärungen und Reden Curtins in Adelaide, 14.8.1943, in Canberra, 6.9. und vor der Konferenz der *Labour*-Partei, Canberra, 14.12. in N. Mansergh (Hg): *Documents and Speeches on British Commonwealth Affairs, 1931 - 1952*. 2 Bände. London/New York/Toronto 1953, Bd. I, 562-5. Vgl. Lingard/Trotter 1950, 283f.; Mansergh 1958-II, 167f.; Stirling 1974, 340f.; Garner 1978, 263; Adams 1981, 206-9.

both as to the reason for and the purpose of Mr. Curtin's proposals". Eine Studie des *State Department* stellte eine insgesamt "negative" Reaktion der kanadischen Öffentlichkeit fest.² Curtins Vorschläge wurden auch in London gemischt aufgenommen. In einer Antwortrede im Oberhaus Anfang November wick der vorsichtige Dominionminister Cranborne den Kernfragen einer Zentralisierung und Institutionalisierung der Commonwealth-Beziehungen aus und beschränkte sich darauf, die Anpassungsfähigkeit bestehender Konsultationsmechanismen zu beschreiben. Jede Änderung dieses Konsultationssystems würde die Zustimmung aller Dominien erfordern.³

Der südafrikanische Premierminister Smuts bekräftigte vor britischen Parlamentariern am 25. November 1943 seine Ansicht, dass nur eine nach einem Waffenstillstand fortgesetzte Zusammenarbeit der "Großen Drei" die Stabilität der Nachkriegsordnung gewährleisten könne, wobei Großbritannien seinen wirtschaftlich-industriellen Niedergang durch engere Beziehungen zu den kontinentaleuropäischen Mächten auffangen müsse. Die Dominien sollten das Mutterland dabei unterstützen und sich an einer regionalistisch geordneten Verwaltung des britischen Kolonialreichs beteiligen. Obwohl Smuts keine "Zentralisierung" der Commonwealth-Beziehungen anstrebte, liefen seine Ausführungen darauf hinaus, Großbritanniens Großmachtstatus unter den drei Weltmächten durch eine solche "regionalistische Doppelstrategie" (Dominien; Europa) zu erhalten.⁴

Smuts Rede war ursprünglich nicht für die Öffentlichkeit gedacht gewesen, war aber nach irreführenden Presseberichten am 3. Dezember 1943 in der Londoner TIMES und als Sonderdruck unter dem Titel *Thoughts on the New World* veröffentlicht worden. Die Londoner Exilregierungen begrüßten Smuts' Vorschläge, warnten aber davor, die europäische Nachkriegsordnung Großbritannien und der Sowjetunion unter Ausschluß der Vereinigten Staaten zu überlassen. Außerdem dürften die europäischen Mächte weltpolitisch nicht entmündigt werden. In der amerikanischen Öffentlichkeit wurde die Smuts-Rede nur wenig beachtet und hauptsächlich kritisch rezipiert.⁵ In Ottawa wurde King eingehend über die Smuts-Rede informiert. Robertson fragte sich wie viele andere Beobachter, ob die Rede einen politischen Versuchsballon für Churchills Vorstellungen zur Nachkriegsordnung darstellte. James Gibsons Analyse wies auf Widersprüche zwischen Smuts' Konzeption einer regionalistischen Klientelstaatenordnung und der "Staatengleichheit" in der Viermächte-Erklärung hin. "Mittelmächte" wie Kanada, "whose position

² Siehe Auszüge aus Dep. M.3/44, australischer Hochkommissar in Ottawa/Glasgow an Evatt, 26.2.1944 in DAFP 7, 128-31, 128. Memorandum "Canadian Policy Toward Post-War International Arrangements", E. Armstrong/J. F. Green an Subcommittee for Territorial Problems des Beratungsausschusses, 28.4.1944, 2 in USNARA, RG 59, Harley A. Notter Papiere, Box 60, File 0-T-480. Vgl. weiter Kings Tagebucheintrag, 22.9.1943, 817 in NAC, MG 26 J 13. "Where Stands Australia" in WINNIPEG FREE PRESS, 14.1.1944, 13. Vgl. Adams 1981, 239f.

³ Auszug aus Cranbornes Oberhauserklärung, 2.11.1943 in Mansergh (Hg) 1953-I, 565-8. Vgl. dazu Adams 1981, 224ff. Siehe ebenso WP (44) 210: "Co-operation in the British Commonwealth", SSDA an Kriegskabinet, 18.4.1944, mit beiliegendem Papier Committee on Preparations for the Meeting With Dominion Prime Ministers (DPM) (44) 14: "Cooperation in the British Commonwealth", SSDA an DPM, 7.4.1944 in PRO, CAB 66/49 und in PRO, DO 35/1488, WC 75/32.

⁴ Smuts' Rede vor der parlamentarischen Vereinigung des Empire, 25.11.1943 in Mansergh (Hg) 1953-I, 568-75. Zu Reaktionen auf Smuts' Rede in verschiedenen Dominien und in Großbritannien siehe die Dokumente in PRO, DO 35/1205, WF 201/12. Lingard/Trotter 1950, 287ff.; Mansergh 1958-II, 173-6; Garner 1978, 263; W. R. Louis: Imperialism at Bay: The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941 - 1945. New York 1978, 337ff.; Adams 1981, 212-24.

⁵ "Imperial Regionalism" in ECONOMIST, 11.12.1943; "The Western Fringe" in ECONOMIST, 8.1.1944; "The New Power Politics" in THE NEW STATESMAN AND NATION, 11.12.1943; Telg. 5617, britischer Botschafter in Washington/Halifax an FO, 12.12.1943 in PRO, DO 35/1205, WF 201/12.

as chief among all the 'smaller powers' is growing from day to day", passten nicht in Smuts' Vorstellungen. King nahm erst in seiner Unterhausrede am 31. Januar 1944 im Zusammenhang mit Halifax' Toronto-Rede (s. u.) auf Smuts' Vorstellungen Bezug.⁶ Die weiteren Reaktionen in Kanada waren gemischt. Auf der Montebello-Konferenz wurde Smuts' Rede als veraltete Machtpolitik der "Großen Drei" abgetan. J. W. Dafoe spekulierte: "[Smuts, d. V.] is flying a kite for a combination wh[ich] includes Curtin, [R. B.] Bennett and various Britishers - possibly Churchill too. ... We have been flying storm signals in the [Winnipeg] F[ree] P[ress]". Der neue militärische Berater Kings und Kabinettssekretär für Verteidigungsfragen, Maurice Pope, dagegen sympathisierte mit Smuts' regionalistischen Ideen. Konservative Kreise waren der Rede gegenüber überhaupt aufgeschlossener, wie ein Brief J. M. Macdonnells an Massey zeigte: "I was thrilled and deeply interested in Smuts' speech (with all its faults) ... Why can't we get together and make a working policy that will link England and Canada more closely? ... We'll drift into the orbit of the U.S.A. instead - thats [sic] so easy".⁷

Die kanadische Presse war gespalten über die Vorschläge des südafrikanischen Premierministers: "Smuts' ... speech produces flood of comment and much criticism". Grundsätzlich ließen sich die Kommentare in zwei Gruppen unterteilen. Auf der einen Seite wurden Smuts' Vorschläge für eine britische Nachkriegsweltpolitik über eine engere Zusammenarbeit in Europa und im Commonwealth als realistisch begrüßt. Die andere Seite dagegen kritisierte, dass Smuts' Vision einer Commonwealth-Zusammenarbeit wegen der zunehmend eigenständigen Außenpolitik der Dominien nicht mehr zeitgemäß sei und ein Auseinanderbrechen der britischen Staatengemeinschaft heraufbeschwören könne.⁸ In der VANCOUVER SUN beispielsweise wurde Smuts' Rede als ebenso unpraktisch wie anachronistisch verworfen. Die WINNIPEG FREE PRESS sah in der Rede einen politischen Versuchsballon für die machtpolitischen Vorstellungen Churchills, lehnte eine einheitliche, zentralisierte Commonwealth-Politik zum Erhalt der britischen Großmachtstellung ab und kritisierte eine vorgeschlagene Beteiligung der Dominien an der Verwaltung des Kolonialreichs. Das *Canadian Forum* interpretierte die Rede als Wiederbelebung traditioneller Machtpolitik, die auf regionalistisch-imperialistischen "Einflusssphären" beruhte. Der GLOBE AND MAIL dagegen verteidigte Smuts' Vorschläge für ein "funktional" weiterentwickeltes Commonwealth am 8. Dezember gegen die Kritik der

⁶ Memorandum, N. A. Robertson an King, 10.12.1943, mit beiliegendem umfangreichem Exzerpt aus Smuts' Rede in "Britain Must Keep Up with U.S. and Russia" in TORONTO DAILY STAR, 6.12.1943; Memorandum "Views of Field Marshal Smuts on the Future of Great and Small Powers", J. A. Gibson an King, 20.12.1943; Memorandum "Review of External Affairs: Marshall Smuts' Speech to Empire Parliamentary Association: European Comment", [nicht abgezeichnet], 7.2.1944 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 332, C-229561-4, C-229566-81. Vgl. B. D. Tennyson: *Canadian Relations with South Africa. A Diplomatic History*. Washington 1982, 112ff.

⁷ Montebello-Aufzeichnungen zum Thema "Die Beziehungen zwischen den USA, Großbritannien und Kanada", 12.12.1943, 19f. in NAC, MG 28 I 250, Vol. 18, File "C.I.I.A. Conferences - Montebello Conference 1943". Dafoe an J. B. Brebner, 5.12.1943 in NAC, MG 30 D 45, Reihe A, Vol. 14. Popes Tagebucheintrag, 7.2.1944 in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 1. J. M. Macdonnell an Massey, 12.1.1944 in UTA, Massey Papiere, Vol. 371, File 13. Eine kritische Betrachtung der Curtin- und Smuts-Reden ist A. Brady: "Dominion Nationalism and the Commonwealth" in CJEPS 10-1 (1944), 1-17, 14f.

⁸ Telg. MINIM PRECO 50, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 10.12.1943 (Zitat); J. J. Garner (britisches Hochkommissariat in Ottawa) an R. B. Pugh (Dominionministerium), 20.1.1944 in PRO, DO 35/1205, WF 201/12. Vgl. WIB [Press and Public Opinion] Survey 26: December 18, 1943, 2; WIB Press Survey: December 28, 1943 - January 5, 1944, 4. RIIA (Hg) 1980-II, RDP 197, 17.2.1944, 11f.

WINNIPEG FREE PRESS und behauptete, dass Kanada als gleichberechtigter Partner keine Bevormundung zu befürchten habe.⁹

Lord Halifax schließlich hatte bereits am 20. November 1943 mit unvorsichtigen Bemerkungen zu "unserem Empire und unserem Commonwealth" Kings Unwillen erregt.¹⁰ Am 24. Januar 1944 sprach Halifax in Toronto im Beisein prominenter konservativer Politiker über die Commonwealth-Beziehungen und Großbritanniens Rolle als vierte Großmacht in der Nachkriegsordnung:

"[W]hat is ... both desirable and necessary is that in all the common fields - Foreign Policy, Defense, Economic Affairs, Colonial Questions, and Communications - we should leave nothing undone to bring our people into closer unity of thought and action. ... If, in the future, Britain is to play her part without assuming burdens greater than she can support, she must have with her in peace the same strength that has sustained her in this war. Not Great Britain only, but the British Commonwealth and Empire must be the fourth power in that group upon which ... the peace of the world will ... depend".¹¹

Ähnlich wie in Smuts' Rede oder in MacDonalds Memorandum vom Februar 1943 über die Nachkriegsbedeutung des Commonwealth für Großbritannien (Kap. 4) war Halifax der Ansicht, dass nur eine engere Zusammenarbeit und "gemeinsame" Politik mit den Dominien den Großmachtstatus Großbritanniens erhalten könne. Derartige Meinungen waren in Großbritannien und den Dominien durchaus weitverbreitet. Was diese Rede aus Kings Sicht politisch so brisant machte, war die Tatsache, dass Halifax in der "imperialistischen" Hochburg Toronto im Beisein führender konservativer Politiker¹² wie des Premierministers von Ontario, George Drew, oder des Vorsitzenden der Bundespartei, John Bracken, gesprochen hatte. Ottawa war nicht über die Halifax-Rede unterrichtet worden, weshalb King eine "Verschwörung" der "Imperialisten" in London und Toronto gegen den von ihm verfolgten außenpolitischen "Emanzipationskurs" im Commonwealth witterte. Pickersgill warnte King bereits am Abend des 24. Januar: "Halifax was making a perfectly terrible speech in Toronto

⁹ Folgende Presseauschnitte sind in NAC, MG 26 J 6, Vol. 198, File 18: "Smuts' Proposal Ill-Timed" in VANCOUVER SUN, 4.12.1943; "London Press Welcomes Smuts Policy as Realistic" in TORONTO DAILY STAR, 7.12.1943; "Intolerance Attacks Smuts" in GLOBE AND MAIL, 8.12.1943. "The Road to Yesterday" in WINNIPEG FREE PRESS, 3.12.1943, 13; "Smuts' Explosive Ideas" in WINNIPEG FREE PRESS, 6.12.1943, 11; "More and Bigger Dominions" in WINNIPEG FREE PRESS, 30.12.1943, 11. Siehe weiter "Smuts' Brave New World" in Canadian Forum 23, Nr. 276 (1943/44), 1.1.1944, 221; 'Adelphi': "London Calling: How Did Smuts's Speech Get Out?" in FINANCIAL POST 37, 11.12.1943, 10; W. C. Dayles: "This Is Smuts" in MACLEAN'S 56, Nr. 24, 15.12.1943, 8, 50ff.; "A New League of Nations" in GLOBE AND MAIL, 30.12.1943, 6; W. Woodside: "The Hitler War: Smuts Proposal Poses Question of French Recovery" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 15 (1943/44a), 18.12.1943, 12f.; "Canada and Smuts' Plan" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 18 (1943/44), 25.12.1943, 1; "The Smuts Proposals" in WINNIPEG FREE PRESS, 4.12.1943, 15; "Smuts' Speech" in WINNIPEG FREE PRESS, 22.12.1943, 11; "Shadow for Substance" in WINNIPEG FREE PRESS, 28.12.1943, 9; "The 'Common Voice' Fantasy" in WINNIPEG FREE PRESS, 28.12.1943, 9; "Smuts' Commonwealth Plan" in WINNIPEG FREE PRESS, 30.12.1943, 11. "General Smuts's Speech: Canadian Doubts" in MANCHESTER GUARDIAN; B. Hutchison: "Smuts Shakes Canada" in MONTREAL GAZETTE, 3.1.1944 in PRO, DO 35/1205, WF 201/12.

¹⁰ Kings Tagebucheintrag, 20.11.1943, 1034 in NAC, MG 26 J 13. Lord Halifax' Radioansprache "Thoughts on Returning From Britain: The Spirit of Mutual Aid", 20.11. in [Earl of Halifax] (Hg): The American Speeches of the Earl of Halifax. New York 1947, 254-8.

¹¹ Rede von Lord Halifax vor dem *Board of Trade*, Toronto, 24.1.1944 in Earl of Halifax (Hg) 1947, 275-83, 281f. Zu Hintergrund, Inhalt und Folgen der Halifax-Rede siehe Slack 1946, 279-83; Lingard/Trotter 1950, 290ff.; Mansergh 1958-II, 176ff.; Eayrs 1972-III, 201-5; Garner 1978, 263; Stacey 1981-II, 364f.; Granatstein 1981, 131f.; Adams 1981, 226-45. Halifax' Memoiren und Biographie schweigen sich über diese Rede bezeichnenderweise aus.

¹² Die progressiv-konservative Partei hatte in ihrem Winnipegger Programm die Einrichtung eines "Empire War Council in which Canada and the other Dominions shall be represented" befürwortet. Siehe Progressive Conservative Party: Freedom - Security - Opportunity and the British Partnership: Policy of the Progressive Conservative Party Adopted at the National Convention Held at Winnipeg, December 9th, 10th and 11th, 1942. Ottawa 1942, 2.

tonight. P[ickersgill] [w]ondered if it was too late to prevent it. That it seemed to go frightful lengths in the opposite direction to all that we had been working for". Am nächsten Tag las der kanadische Premierminister in seiner Morgenzeitung Auszüge aus der Halifax-Rede:

"I was simply dumbfounded. It seemed such a complete bolt out of the blue, like a conspiracy on the part of the imperialists to win their own victory in the middle of the war. I could not but feel that Halifax's work was all part of a plan which had been worked out with Churchill to take advantage of the war to try and bring about this development of centralization of making of policies in London, etc. As Englishmen, of course, they seek to recover for Britain and the U.K. and the Empire the prestige which they are losing as a nation".

Die Halifax-Rede war für King von so enormer politischer Bedeutung, dass er sogar erwog, in der Thronrede vom 27. Januar darauf einzugehen, wovon ihn Generalgouverneur Lord Athlone allerdings abbringen konnte. Das kanadische Kabinett teilte die Empörung über die Rede des britischen Botschafters, unterstützte King aber in seinem Entschluss, zunächst nichts gegenüber der Presse zu verlauten, sondern auf eine günstige Gelegenheit zu einer Parlamentserklärung zu warten. Gegenüber Hochkommissar MacDonald beschwerte sich King am 26. Januar darüber, dass Halifax seine Rede zwar der britischen Presse zukommenlassen, es aber nicht für nötig befunden hatte, sie zur Vorabklärung nach Ottawa zu schicken. MacDonald stimmte King zu, betonte aber, dass Halifax die kontroverse Aufnahme seiner Rede nicht vorhergesehen hatte. Laut MacDonald war der kanadische Premierminister besonders deshalb verärgert, weil die Halifax-Rede als Teil einer weitergehenden Kampagne der britischen Regierung aufgefasst werden würde, deren Existenz der britische Hochkommissar sofort leugnete. King erklärte schließlich, er würde kein Beschwerdetelegramm an Churchill schicken, um die politischen Folgen der Rede nicht zu verschlimmern. In Gesprächen mit MacDonald und Athlone wurde dem Premierminister klar, dass die britische Regierung durch die Halifax-Rede im Hinblick auf die anstehende Konferenz der Commonwealth-Premierminister in arge Verlegenheit gebracht worden war.

Am 29. Januar studierte King einen ganzen Morgen lang die Pressereaktionen auf die Halifax-Rede. Zur Mittagszeit überreichte MacDonald King ein persönliches Telegramm, in dem sich Halifax für seine Rede entschuldigte. King gab zu verstehen, dass er in seiner Unterhauserklärung eine weitere Trübung der britisch-kanadischen Beziehungen vermeiden und nur seine Vorstellung eines konsultativ ausgerichteten Commonwealth darlegen wolle, um besonders in den USA dem Eindruck eines Commonwealth-Blocks vorzubeugen. MacDonald berichtete erleichtert:

"He [King, d. V.] has now completely calmed down again, and is doing everything he can to induce others to do likewise. ... He had ... talked to [Gordon] Graydon ... and ... [M. J.] Coldwell with a view to reaching an agreement to make the discussion in Parliament ... short and non-controversial. ... He repeated laughingly that he is glad that he did not have to make a statement three days ago".¹³

MacDonald hatte London bereits am 25. Januar gewarnt, dass das kanadische Außenministerium und das WIB befürchteten, die Reden von Halifax und Smuts würden miteinander in Verbindung gebracht werden, was den Eindruck einer konzertierten Kampagne zur Stärkung der imperialen

¹³ Zu den vorhergehende Abschnitten siehe Telg. 161, SSEA/N. Robertson an Hochkommissar in London/Massey, 25.1.1944 in NAC, RG 25, Vol. 3263, DEA/6133-40, I. Kings Tagebucheinträge, 24.1.1, 69 (Zitat 1); 25.1., 70-5, 70 (Zitat 2); 26.1., 78ff.; 27.1., 83; 29.1., 87f. in NAC, MG 26 J 13. Telg. 1, Halifax an britischen Hochkommissar in Ottawa/MacDonald (für King); 29.1. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 361, 312625. Telg. 263, 292, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 27.1., 28.1./29.1. (Zitat 3) in PRO, DO 35/1204, WC 75/9.

Beziehungen hervorrufen würde. Dies würde der konservativen Kritik an Kings Außenpolitik in die Hände spielen, besonders weil augenblicklich ein England-Besuch des Premierministers von Ontario, Drew, anstehe. Schließlich sei Halifax ein Mitglied der Kriegskabinetts, was seiner Rede ein hohes Maß an Autorität verleihe. Der Dominionminister wies MacDonald umgehend darauf hin, dass Halifax' Rede keinesfalls die Zustimmung des Kriegskabinetts gehabt hatte, obwohl die kanadische Presse dies annahm. Die britische Regierung distanzierte sich ausdrücklich von den persönlichen Ansichten ihres Botschafters auf einer Pressekonferenz von Informationsminister Brendan Bracken und in einer Unterhausrede Churchills Ende Januar. In einer Aufzeichnung an Cranborne kritisierte der britische Premierminister mit einem überraschenden Maß an Einsicht in Kings Denken, dass Halifax seine Rede nicht mit Whitehall abgesprochen habe, was er dem Kabinett sodann als Leitlinie für solche Ansprachen darlegte, um ähnliche Fehler zu vermeiden: "It [die Halifax-Rede, d. V.] is in effect an interference in Canadian politics, turning markedly against Mackenzie King". Die Schuld für diesen Fehler lag eindeutig bei der britischen Botschaft in Washington bzw. dem Außenamt, denn das Dominionministerium hatte wie die Kanadier keine Vorabkopie der Halifax-Rede erhalten, deren Text routinemäßig nur dem *Foreign Office* geschickt worden war.¹⁴

Whitehall tat wohl daran, sich nachdrücklich von Halifax' Rede zu distanzieren, denn King war auf dem Höhepunkt der Kontroverse zu drastischen Maßnahmen bereit, wie Charles Ritchie, ein moderat konservativer Angehöriger des *Canada House* in London, notierte:

"It was not a speech calculated in terms which could appeal to Canada. It was ineptly put and showed no understanding of our psychology. It ought to have been argued in terms of Canadian self-interest. Mr. Massey says that the Prime Minister told him, 'In peace-time I would have gone to the country on it'. Yet Halifax' general argument is hard to answer. ... [T]he combination of Lord Halifax, Tory Toronto and an Empire Club is so unfortunate as a starting point for a debate over the future of Canada".¹⁵

Die Presse war überrascht und zu einem guten Teil verärgert über die Halifax-Rede. Die WINNIPEG FREE PRESS stellte einen Zusammenhang zwischen den Reden von Halifax, Smuts und Curtin sowie entsprechenden Äußerungen im britischen Oberhaus her, die alle eine Zentralisierung und Institutionalisierung der Commonwealth-Beziehungen zum Erhalt des britischen Großmachtstatus befürwortet hatten. Gegen die Vorstellungen eines machtpolitischen Gleichgewichts der "Großen Drei/Vier" in der Nachkriegswelt setzten die FREE PRESS und die VANCOUVER SUN die idealistischere Konzeption einer Weltordnung/-organisation, in der "kleinere" und größere Mächte nach den Grundsätzen der Viermächte-Erklärung gleichberechtigt zusammenarbeiten würden. Die Überlegungen des TORONTO DAILY STAR gingen in dieselbe Richtung: Anstatt auf eine zentralisierte

¹⁴ Telg. 240, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 25.1.1944; Telg. 257, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 27.1.; Auszug aus Aufzeichnungen einer Pressekonferenz des britischen Informationsministers, 27.1.; Aufzeichnung M.53/4, Churchill an Cranborne, 31.1. in PRO, DO 35/1204, WC 75/9. WM (44) 13th, 31.1. in PRO, CAB 65/41. Telg. 270, Hochkommissar in London/Massey an SSEA, 28.1. in Canada. Department of Foreign Affairs and International Trade: Documents on Canadian External Relations. Bd. 11: 1944 - 1945, Teil II. Hg: John F. Hilliker. Ottawa 1990, 1173f. Zu Churchills Unterhauserklärung vgl. die CP-Meldung "Lord Halifax ne parlait pas au nom du gouvernement du Royaume-Uni" in LE DEVOIR, 1.2., 3. Masseys Tagebucheintrag, 26.1. in UTA, Massey Papiere, Vol. 312. Vgl. Massey 1963, 393f. Dexter erfuhr später von Wrong, dass Pearson zwar eine Vorabkopie von Halifax' Rede erhalten, die er aber aus Zeitmangel nicht gelesen hatte. Siehe Memorandum, Dexter an Dafoe/Sifton, 12.4. in QUA, Dexter Papiere, Vol. 3, File 26.

¹⁵ Ritchies Tagebucheintrag, 27.1.1944 in Ritchie 1974, 163. Kings Tagebucheintrag, 27.1., 74 in NAC, MG 26 J 13. Telg. 263, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 27.1. in PRO, DO 35/1204, WC 75/25. Vgl. Dilks 1998, 34f.

oder institutionalisierte Commonwealth-Politik sollte Kanada auf eine unabhängige Außenpolitik setzen, die sich besser mit dem Status als eigenständige Nation vertrug. Am 29. Januar kritisierte die FREE PRESS die "nackte" Machtpolitik der Großmächte in den Halifax-Vorschlägen, die zu einem Dritten Weltkrieg führen könnte, am schärfsten: "The problem of our time is the creation of a world community ... of freedom-loving nations of equal rights but with their varying degrees of power recognized and accepted". In der VANCOUVER SUN stimmte Hutchison mit dieser Analyse überein.¹⁶

Die REGINA LEADER-POST lehnte rein machtpolitische Entwürfe einer Nachkriegsordnung ebenso ab und wies darauf hin, dass das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" als Kompromisslösung zwischen den Extremvorstellungen "Machtpolitik" und "Staatengleichheit" "nationale" und "internationale" Interessen elegant miteinander in Einklang brachte. Nach Ansicht des EDMONTON JOURNAL war eine gemeinsame Sicherheitspolitik deshalb nicht nötig, weil die Dominien nach dem Krieg weiterhin vorbehaltlos mit dem Mutterland zusammenarbeiten würden. Die vorgeschlagene Großmachtnachkriegsordnung sei darüber hinaus weniger erstrebenswert als eine neue, auf "Staatengleichheit" beruhende Weltorganisation. Die Halifax-Rede, so der SASKATOON STAR-PHOENIX, "certainly runs counter to the policy of this Dominion for the last 25 or more years". Ebenso engagiert in ihrer Verteidigung der kanadischen Position war die HALIFAX CHRONICLE, die am 1. Februar vorschlug, dass Ottawa die Initiative für eine Konferenz der "Mittelmächte" unter den Vereinten und assoziierten Nationen ergreifen sollte, um als Führer dieser Gruppe ein sicherheitspolitisches Diktat der Großmächte vermeiden zu helfen. Knapp eine Woche später forderte die CHRONICLE noch deutlicher, dass ein bloßes Zurückweisen der Halifax-Konzeption nicht genüge. Kanada müsse angesichts seiner exponierten luftfahrtstrategischen Position in einem möglichen Konflikt zwischen den USA und der Sowjetunion eine dynamischere eigenständige Außenpolitik entwickeln.¹⁷

Konservative Publikationen waren der Rede des britischen Botschafters gegenüber aufgeschlossener: "[W]e must realize ... that the need for union has not lessened but increased, that in world affairs this British Empire and Commonwealth must have a single, united voice", wie der Victoria DAILY COLONIST stellvertretend für diese Sichtweise schrieb. Der GLOBE AND MAIL begrüßte Halifax' Rede vorsichtig als wichtigen Vorschlag für eine weitergehende, "funktionale" Beteiligung der Dominien an einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik, warnte aber in Bezug auf Gerüchte über eine Bundeswahl im Sommer davor, die Commonwealth-Beziehungen zu einem parteipolitischen Streitpunkt zu machen. (*Backstage at Ottawa* war der gegenteiligen Ansicht: King würde dann eine Wahl anberaumen, wenn die Halifax-Rede ins parteipolitische Trommelfeuer geraten sei). Der WINDSOR

¹⁶ Telg. 260, 261, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 27.1.1944 in PRO, DO 35/1204, WC 75/9. WIB Press Survey: January 25 - February 1, 1944, 1, 3ff. "Halifax and Smuts" in TORONTO DAILY STAR, 25.1., 6; "No Centralized Control" in TORONTO DAILY STAR, 26.1., 6; "Oh, But That Would Be Politics" in TORONTO DAILY STAR, 27.1., 6; "Where Canada Stands in Post-War Decisions" in VANCOUVER SUN, 26.1., 4; "The Halifax Speech" in WINNIPEG FREE PRESS, 26.1., 13; "The Commonwealth" in WINNIPEG FREE PRESS, 26.1., 13; "The Real Issue" in WINNIPEG FREE PRESS, 29.1., 15; B. Hutchison: "Our World: The Big Debate Begins" in VANCOUVER SUN, 28.1., 6; B. Hutchison: "Our World: It Looks Quite Healthy" in VANCOUVER SUN, 31.1., 4.

¹⁷ "Lord Halifax at Toronto" in EDMONTON JOURNAL, 26.1.1944 in J. G. Allen (Hg): Editorial Opinion in the British Commonwealth and Empire. Boulder, CO 1946, 329ff. "Dictating Canadian External Policy?" in HALIFAX CHRONICLE, 1.2., 8; "Fitting Policy to the Times" in HALIFAX CHRONICLE, 7.2., 8; "Power Politics' Proposal" in REGINA LEADER-POST, 26.1. in Allen (Hg) 1946, 321-5; "Lord Halifax's Speech" in SASKATOON STAR-PHOENIX, 26.1. in Allen (Hg) 1946, 337f.

STAR und der Kingston WHIG-STANDARD forderten ebenfalls eine positive Reaktion in Gestalt einer besser koordinierten Weltpolitik des Commonwealth im Gegensatz zu den sporadischen Konferenzen der Premierminister der Dominien. Der TELEGRAPH-JOURNAL and EVENING TIMES-GLOBE in Saint John, NB, und der MONTREAL DAILY STAR fassten Halifax' Rede nicht als Vorschlag zur Zentralisierung, sondern zur engeren Zusammenarbeit auf, was im beiderseitigen Interesse des Mutterlands und der Dominien liege.

Die VANCOUVER PROVINCE, der OTTAWA CITIZEN und LA PRESSE forderten, dass Kanada die gemäßigte Halifax-Rede zum Anlass nehmen solle, seine Haltung zum Commonwealth zu überdenken und konstruktiv-kooperativer zu gestalten. Die MONTREAL GAZETTE betonte, dass Halifax weniger auf die Form, sondern vielmehr auf die interdependente Qualität der Commonwealth-Beziehungen abgehoben habe. Die PROVINCE ging am 25. Januar noch weiter und erklärte, eine engere Zusammenarbeit der Dominien mit Großbritannien sei sicherheitspolitisch notwendig: "The maintenance of peace depends upon the continuance of a strong British Empire". Entsprechend warnten John A. Stevenson und H. L. Stewart im *Dalhousie Review*, dass das Commonwealth nur über eine engere Zusammenarbeit der Dominien eine sicherheitspolitisch relevante Rolle gegenüber den USA und der UdSSR spielen könne.¹⁸

Besonders scharfe Kritik kam dagegen aus Québec. Omer Heroux etwa bezeichnete die Halifax-Rede gleich am 25. Januar als "début de la plus formidable campagne impérialiste que l'on ait tentée depuis Chamberlain l'ancien". In weiteren Artikeln in LE DEVOIR forderten Heroux und Richer deshalb eine von Großbritannien und von den USA unabhängige Außenpolitik und wiesen die Halifax-Rede bzw. Forderungen nach einer einheitlichen Commonwealth-Politik als "taktlos", "ungerechtfertigt" und nicht im kanadischen Interesse zurück. ACTION CATHOLIQUE sprach sich ebenfalls für eine unabhängige Außenpolitik und eine "application pratique du statut de Westminster" aus.¹⁹ Diese Haltung zum Commonwealth, die auf eine "kompromisslose" außenpolitische Unabhängigkeit ausgelegt war, wurde von Québecer Nationalisten ebenso für eine neue Weltorganisation gefordert.

Eine Reihe von Tageszeitungen nahmen anfangs nicht eindeutig Stellung zur Halifax-Rede, sondern wiesen lediglich auf die entfachte politische Kontroverse hin. Eine der wenigen eigenständigen Bewertungen der Rede kam vom WINDSOR STAR, der bemerkte, dass in der Weltpolitik kein Land wirklich "unabhängig" sei: "Canada has to work in close harmony with Britain and the United States".

¹⁸ "Halifax Raises a Vital Issue" in GLOBE AND MAIL, 26.1.1944, 6; "It Needed Saying" in DAILY COLONIST, 26.1. in Allen (Hg) 1946, 336f.; "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 57, Nr. 5, 1.3.1944, 14f., 46f.; "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 57, Nr. 8, 15.4.1944, 14f., 44f., 46; "Lord Halifax on Empire Policy" in MONTREAL DAILY STAR, 25.1., 8; "The British Empire: What It Means" in MONTREAL DAILY STAR, 27.1., 8; "Towards Interdependence" in MONTREAL GAZETTE, 25.1., 8; "When Commonwealth Means Common Wealth" in OTTAWA CITIZEN, 26.1. in Allen (Hg) 1946, 335f.; "Unité d'action" in LA PRESSE, 25.1., 6; "Lord Halifax's Speech" in TELEGRAPH-JOURNAL and EVENING TIMES-GLOBE, 26.1. in Allen (Hg) 1946, 333f.; "A United Empire" in VANCOUVER PROVINCE, 25.1., 4; "For Canada to Choose" in VANCOUVER PROVINCE, 26.1., 4; "Project the Partnership" in VANCOUVER PROVINCE, 29.1., 4; "British Politics" in WINDSOR STAR, 26.1. in Allen (Hg) 1946, 326ff.; "Lord Halifax Proposes Closer Partnership" in WHIG STANDARD, 26.1. in Allen (Hg) 1946, 328f. J. A. Stevenson: "Topics of the Day: Lord Halifax at Toronto" in *Dalhousie Review* 24-1 (1944/45), 90-3; H. L. Stewart: "Current Magazines: The British Commonwealth in the Post-War World" in *Dalhousie Review* 24-1 (1944/45), 101-11, 101-4; vgl. F. W. Bissett: "What Independence Involves" in *Dalhousie Review* 24-3 (1944/45), 307ff.

¹⁹ L.-P. Roy: "Le pot de terre et le pot de fer" in ACTION CATHOLIQUE, 27.1.1944, 4; O. Heroux: "Le discours de lord Halifax" in LE DEVOIR, 25.1., 1; O. Heroux: "Encore lord Halifax" in LE DEVOIR, 26.1., 1; L. Richer: "Le discours de Lord Halifax crée toute une sensation" in LE DEVOIR, 26.1., 1, 6; O. Heroux: "Le discours de lord Halifax et ses conséquences politiques possibles" in LE DEVOIR, 31.1., 1.

Ähnlich waren das OTTAWA JOURNAL am 26. Januar und SATURDAY NIGHT drei Tage später der Ansicht, dass Halifax' Rede keine "Einmischung" in die inneren Angelegenheiten Kanadas dargestellt habe, was von mancher Seite behauptet worden war. Das konservative OTTAWA JOURNAL ermahnte die Öffentlichkeit, den Inhalt der Rede objektiv und sachlich zu diskutieren. (Am 27. Januar allerdings, auf dem Höhepunkt der Kontroverse, verteidigte das JOURNAL den britischen Botschafter gegen die Angriffe der FREE PRESS).²⁰ Auch Charles Gautier kam in LE DROIT zu einer ausgewogenen Bewertung der Halifax-Rede: "La solidarité impériale a des limites que les intérêts nationaux de chaque Dominions [sic] doivent fixer et qui ne doivent pas être dépassées". Gautiers Kollege Camille L'Heureux verglich die Rede mit einer vor kurzem gehaltenen Ansprache des amerikanischen Botschafters in Kanada, Ray Atherton, in Toronto. Atherton hatte dabei die Dringlichkeit der Gründung einer neuen Weltorganisation basierend auf dem Prinzip der Staatengleichheit hervorgehoben. Kanada solle sich seinen nationalen Interessen nach außen- und sicherheitspolitisch eher an den Vereinigten Staaten und Lateinamerika orientieren, als sich einer (gemeinsamen) Commonwealth-Politik unterordnen. Eine Weltorganisation böte die Möglichkeit zu einer unabhängigeren Außenpolitik als das Commonwealth.²¹

Die Parteien reagierten unterschiedlich auf die Halifax-Rede. John Bracken lehnte es in einer Presseerklärung ab, Stellung zu beziehen, weil er sich der Spannungen zwischen traditionellen "Imperialisten" wie Howard Green, dem ehemaligen Premierminister Arthur Meighen oder George Drew und moderaten Mitgliedern seiner Partei wohl bewusst war. (Ironischerweise führte gerade dieses Schweigen in einer für die Konservativen zentralen Frage zu vehementer innerparteilicher Kritik an Bracken). Coldwell wies die Vorstellung einer einheitlichen Commonwealth-Politik ebenso zurück wie René Chaloult (*Bloc populaire*-Mitglied im Québecer Provinzparlament). John Blackmore (*New Democracy*) schließlich kreierte die fehlende Konkretheit der Halifax-Vorschläge an.²²

Am 31. Januar kritisierte King in einer wichtigen Unterhausrede Curtin, Smuts und Halifax, die in ihren "imperialistischen", regionalistischen und großmachtzentrierten Vorstellungen weder die Commonwealth-Entwicklung seit 1926 noch die sicherheitspolitischen Interessen aller Mitglieder der Vereinten Nationen berücksichtigt hätten:

"What would seem now to be suggested is that the prime Canadian commitment should be to pursue in all matters of external relations ... a common policy to be framed and executed by all the governments of the commonwealth. I maintain that apart from all questions as to how that common

²⁰ "Lord Halifax Sets Out a Vital Empire Problem" in OTTAWA JOURNAL, 25.1.1944, 6; "Lord Halifax's Speech: Light Wanted, Not Heat" in OTTAWA JOURNAL, 26.1., 6; "Lord Halifax Misunderstood" in OTTAWA JOURNAL, 27.1., 8; "Lord Halifax Revises Smuts" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 21 (1943/44), 29.1.1944, 1; "Hysteria Won't Help" in WINDSOR STAR, 27.1. in Allen (Hg) 1946, 341f.

²¹ C. Gautier: "En marge du discours de Lord Halifax" in LE DROIT, 26.1.1944, 3; C. L'Heureux: "L'attitude américaine et le discours de lord Halifax" in LE DROIT, 27.1., 3. Viatte bemerkte, dass den Reden von Smuts und Halifax in den Dominien mehr Wohlwollen entgegengebracht worden wäre, wenn sie nicht nur von der britischen Interessenlage aus argumentiert hätten. Siehe A. Viatte: "Chronique internationale" in Le Canada français 31-6 (1943/44b), 451-7, 456f.

²² Telg. 262, 313, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 27.1.1944, 31.1. in PRO, DO 35/1204, WC 75/9. Vgl. "Mr. Coldwell Is Right" in WINNIPEG FREE PRESS, 26.1.; "A Ghost is Raised" in EDMONTON JOURNAL, 29.1. in Allen (Hg) 1946, 339f., 346. K. C. Cragg: "Dominion Premiers Plan April Meeting - Halifax Speech Should Wait: Bracken" und "Out of Thin Air" in GLOBE AND MAIL, 26.1., 1f., 27.1., 6; "Envoy's Proposals Are Criticized By C.C.F. Executive" in OTTAWA CITIZEN, 31.1., 3 in NAC, MG 26 J 6, Vol. 116, File 29. Zu Bracken siehe J. L. Granatstein: *The Politics of Survival. The Conservative Party of Canada, 1939 - 1945*. Toronto 1967, 170ff.; J. E. Kendle: *John Bracken: A Political Biography*. Toronto/Buffalo/London 1979, 208f.

policy is to be reached, or enforced, such a conception runs counter to the establishment of effective world security, and therefore is opposed to the true interests of the commonwealth itself. ... In meeting world issues of security, employment and social standards we must join not only with commonwealth countries but with all likeminded states, if our purposes and ideals are to prevail. Our commitments on these great issues must be part of a general scheme, whether they be on a world basis or regional in nature".

King bezeichnete die bestehenden Konsultationsmechanismen als "continuing conference of cabinets of the commonwealth" (einer seiner Lieblingsausdrücke), die eine Vereinheitlichung oder Verschmelzung der Außenpolitiken der Dominien und Großbritanniens überflüssig machten. Die Dominien müssten sich für Commonwealth-Konsultationen wie London in ihren Außenministerien und Kabinetten beraten, was die Einrichtung eines imperialen Rats unpraktisch machen würde. Am selben Tag erklärte der Parteiführer des *Bloc populaire*, Maxime Raymond, dass Halifax' Vorstellungen den Interessen des Dominion widersprächen, und lehnte eine Commonwealth-Zusammenarbeit in der Kolonialpolitik ab. Wilfrid LaCroix griff die Halifax-Rede ebenso an, kritisierte aber zugleich die King-Regierung für ihre schwammige, "imperialistische" Commonwealth-Politik, die es britischen Politikern erlaubte, althergebrachte Vorstellungen wiederaufzuwärmen. Kanada solle vielmehr eine unabhängige Außenpolitik verfolgen. Der ehemalige konservative Fraktionsführer Hanson verteidigte die Halifax-Rede, ohne allerdings ihren genauen Inhalt zu kennen. Wenig später wiederholte Diefenbaker seine Unterstützung für einen Empire-Rat.²³

King für seinen Teil war mit seiner Unterhausrede und ihrer Presserezeption hoch zufrieden:

"Monday's speech may prove to be one of the most significant I have made in my life. It opens up the great broad division between centralized and decentralized organization, not only of Empire activities but the larger question of power politics by a few nations leading inevitably to war against the conception of international world co-operation [sic], of nations great and small. In other words, a future world organisation. Matters of preserving peace and preventing war".

King beauftragte MacDonald am 3. Februar, Halifax für seine Entschuldigung zu danken. MacDonald für seinen Teil riet Cranborne, die Halifax-Angelegenheit nicht überzubewerten, denn grundsätzlich sei Kanadas positive Zusammenarbeit mit dem Commonwealth sichergestellt. Ein wesentlicher Faktor für die heftige Kritik in dem Dominion sei die Furcht gewesen, dass die "antikolonialistischen" USA den Eindruck bekommen könnten, das Commonwealth sei dabei, einen außenpolitischen "Block" zu bilden, der amerikanischen Interessen abträglich sein würde. Halifax selbst entschuldigte sich Anfang Februar nochmals bei King für seine Rede, worauf der Premierminister Anfang März versöhnlich antwortete.²⁴

²³ Reden von King und Maxime Raymond (*Bloc populaire*; Beauharnois-Laprairie), 31.1.1944; Erklärung von Hanson, 2.2.; Erklärung von Wilfrid LaCroix (Unabhängiger-Liberaler; Québec-Montmorency), 3.2.; Erklärung von Diefenbaker, 4.2.; Erklärung von H. E. Brunelle (Unabhängiger-Liberaler; Champlain), 10.2. in Canada. House of Commons Debates. 1944. Bd. I. Ottawa 1944, 29-42, 37, 39-42 (Zitat); 53ff., 54; 127f.; 166ff.; 189; 356f. Kings Tagebucheinträge, 31.1., 92ff. in NAC, MG 26 J 13. Vgl. Slack 1946, 293f.; Lingard/Trotter 1950, 294ff.; Mansergh 1958-II, 178ff.; Eayrs 1972-III, 202ff. Zum *Bloc populaire* siehe L. Ree: *Bloc populaire canadien, 1942 - 1947*. Magisterarbeit University of Alberta, Calgary 1973, 223-8; M. D. Behiels: "The Bloc Populaire Canadien and the Origins of French Canadian Neo-Nationalism, 1942 - 1948" in CHR 63-4 (1982), 487-512, 492f.; P. - A. Comeau: *Le Bloc Populaire, 1941 - 1948*. Montréal 1982, 208-12.

²⁴ Kings Tagebucheinträge, 1.2.1944, 95-8; 2.2., 99, 102 (Zitat); 3.2., 105f.; 5.2., 113; 8.2., 138 in NAC, MG 26 J 13. Auszug aus MacDonald an Cranborne, 12.2. in PRO, DO 35/1204, WC 75/9. Halifax an King, 8.2.; King an Halifax, 3.3. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 361, 312626-30.

Die Pressekommentare zu Kings Unterhausrede über die Halifax-Smuts-Curtin Vorschläge verliefen entlang der Fronten der Reaktionen auf die ursprünglichen Reden.²⁵ Der TORONTO DAILY STAR und *Canadian Business* stimmten mit King überein, dass eine stabile, friedliche Nachkriegsordnung besser durch die Unterstützung einer neuen Weltorganisation als durch eine engere Commonwealth-Zusammenarbeit erreicht würde. Die VANCOUVER SUN bemängelte das Fehlen einer Stellungnahme des konservativen Parteiführers Bracken, der innerparteilichen Spannungen aus dem Weg zu gehen versuchte. Ermutigenderweise allerdings würde die öffentliche Debatte von den wichtigsten Tageszeitungen nicht wie gewöhnlich auf parteipolitischer Ebene geführt. In der WINNIPEG FREE PRESS wurde Kings Erklärung am 2. Februar als "the most complete commitment in favour of collective security ever given by a Canadian Government" gefeiert. Kanada dürfe keine zu enge Bindung an das Mutterland pflegen, die seine Beziehungen zu den USA oder der UdSSR beeinträchtigen könnte. Zwei Tage später kam die FREE PRESS in ihrer Untersuchung von Halifax' Vorstellungen zu dem Ergebnis, dass die Seemacht Großbritannien keinesfalls so "mächtig" wie die "Landmächte" Vereinigte Staaten oder Sowjetunion sei. Nichtsdestoweniger könne Großbritannien aufgrund seiner diplomatischen Expertise bei der Einrichtung der Nachkriegsordnung eine Führungsrolle übernehmen.

Das EDMONTON JOURNAL zeigte erhebliche Unterschiede in den Reden von Smuts und Halifax auf. Während Smuts von einer reformierten Weltorganisation unter Führung der drei Großmächte ausgegangen war, hatte Halifax nur von vier Machtblöcken gesprochen: "[A] majority of Canadians will agree with Field Marshall Smuts. We are more likely to have peace under a well led and powerfully supported world-wide union than under the domination of a three- or four-power bloc of rivals contending for superiority of status". Im Gegensatz zu Smuts' Anregung einer Rückbesinnung der britischen Außenpolitik auf Europa und einer Einbeziehung der Dominien in die Kolonialverwaltung sei Halifax auf die Herbeiführung einer engeren Commonwealth-Zusammenarbeit fixiert. Übereinstimmung bestehe eigentlich nur über die Diagnose des britischen Machtniedergangs nach dem Krieg.²⁶

In Québec wurde Kings Zurückweisung der Halifax-Rede überwiegend wohlwollend aufgenommen, wie etwa ein Leitartikel in LE DEVOIR oder ein Kommentar in ACTION CATHOLIQUE zeigten. LA PRESSE bemerkte, dass die Halifax-Rede vergleichsweise moderat gewesen sei, King aber einmal mehr eine günstige Gelegenheit geboten habe, die Koordinaten der kanadischen Außen- und Sicherheitspolitik darzulegen. L'Heureux kam zu einem schärferen, nationalistisch gefärbten Urteil:

"Entre la thèse de lord Halifax et l'attitude du gouvernement canadien il n'existe pas de différence quant à la fin poursuivie. Toute la différence porte sur la procédure à suivre. Par des voies diverses, lord Halifax et le gouvernement canadien poursuivent un même but: la coordination de la politique impériale. ... Après le discours de M. King, nous comprenons moins que jamais ceux qui prétendent que le gouvernement canadien s'engage maintenant dans une politique strictement

²⁵ Siehe WIB Press Survey: February 1 - 8, 1944, 3f.; WIB Press Survey: February 8 - 15, 1944, 3.

²⁶ "Ottawa Parade" in *Canadian Business* 17-3 (1944), 1.3.1944, 76; "Smuts Versus Halifax" in EDMONTON JOURNAL, 7.2. in Allen (Hg) 1946, 368ff.; "No Return to Balance-of-Power Politics" in TORONTO DAILY STAR, 1.2., 6; "King Opposes Lord Halifax" in VANCOUVER SUN, 1.2., 4; "Issue Above Partisanship" in VANCOUVER SUN, 3.2., 4; "Canada Takes Its Stand" in WINNIPEG FREE PRESS, 2.2., 11; "J. H. G.: 'The Anatomy of Power'" in WINNIPEG FREE PRESS, 4.2., 11. Später verteidigte der TORONTO STAR den Premierminister gegen Angriffe aus Québec, nach denen die King-Regierung eine "imperialistische" Politik verfolge. Siehe "Unfortunate Indeed" in TORONTO DAILY STAR, 4.2., 6.

canadienne. Notre politique extérieure, comme par le passé, demeure subordonné à celle de la Grande-Bretagne et de l'Empire britannique. Rien a changé".²⁷

Roger Duhamel forderte in *Action nationale* eine unabhängige kanadische Außenpolitik und wies Halifax' Annahme zurück, die Dominionen könnten am besten durch eine Unterstützung des Commonwealth zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens beitragen. Zu Kings Rede bemerkte er: "Doit-on interpréter ces phrases prudentes comme une fin de non recevoir polie aux sollicitations de lord Halifax ou simplement comme un écran de fumée destiné à rassurer les autonomistes canadiens"? Erst die Commonwealth-Konferenz würde zeigen, welche Haltung King wirklich einnehmen würde. Nicolet schließlich behauptete, dass der Premierminister seine Außenpolitik gefährlich nahe an einem "imperialistischen Kurs" steuere.²⁸

Aus entgegengesetzter Perspektive griff die VANCOUVER PROVINCE am 1. Februar Kings Zurückweisung der Halifax-Rede mit der altbekannten Anschuldigung an, die liberale Regierung könne sich aus Rücksicht auf die unentbehrlichen Wählerstimmen in Québec nicht zu einer kooperativeren Haltung im Commonwealth durchringen. (Dieser Angriff wurde zwei Tage später von der WINNIPEG FREE PRESS als unfair und unzutreffend bezeichnet, da die Vorstellungen des britischen Botschafters nicht nur in Québec, sondern auch in Ontario, Britisch-Kolumbien oder den Prairie-Provinzen erheblichen Widerspruch hervorgerufen hätten). Halifax habe nicht ausdrücklich eine institutionalisierte Zusammenarbeit vorgeschlagen, sondern nur auf eine umfassendere außenpolitische Koordination abgezielt, wobei die PROVINCE wie der MONTREAL DAILY STAR die sicherheitspolitische Bedeutung des Commonwealth und Kanadas wichtige Rolle darin unterstrichen. Angesichts der anstehenden Commonwealth-Konferenz verurteilte das OTTAWA JOURNAL Kings Zurückweisung der Halifax-Vorschläge als verfrüht. Der Journalist G. C. Whittaker argumentierte in SATURDAY NIGHT, dass der bisherige Kriegsverlauf den USA gezeigt habe, dass eine aktive Unterstützung Großbritanniens im (nord)amerikanischen Interesse sei und Kanada nicht von seinem südlichen Nachbarn entfremden würde. Aus diesem Grund befürwortete Whittaker die Halifax-Vorschläge, die außerdem die Nachkriegsordnung stabilisieren helfen würden.²⁹

In einem moderaten Kommentar lobte der GLOBE AND MAIL Kings "überparteiliche" Kritik der Halifax-Rede, verlieh aber seiner Hoffnung Ausdruck, dass der Premierminister seine Haltung zur Commonwealth-Zusammenarbeit auf der anstehenden Konferenz modifizieren würde. Weitere Reaktionen in SATURDAY NIGHT und in der MONTREAL GAZETTE waren ebenso erleichtert über

²⁷ L.-P. Roy: "Le Canada et la paix future" in ACTION CATHOLIQUE, 2.2.1944, 4; L. Richer: "M. Mackenzie King rejette la proposition de lord Halifax" in LE DEVOIR, 1.2., 1, 6; C. L'Heureux: "L'attitude de M. King et celle de lord Halifax" in LE DROIT, 1.2., 3. Vgl. "Plan inacceptable" in LA PRESSE, 1.2., 6. SATURDAY NIGHT kanzelte Richers Forderung nach einer unabhängigen, "bindungslosen" Nachkriegsaußenpolitik basierend auf christlich-katholischen Prinzipien als unrealistisch ab. Hoffnungen auf eine aktivere kanadische Unterstützung einer neuen Weltorganisation als "Kompensation" für eine reduzierte Bedeutung des Commonwealth kritisierte das Torontoer Magazin ebenfalls als übermäßig idealistisch. Siehe "No Engagements" und "Anti-Halifax" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 22 (1943/44), 5.2.1944, 1, 3.

²⁸ R. Duhamel: "Le projet d'une fédération impériale" in Action nationale 23 (1944), Nr. 4, 251-69, 254f.; J. Nicolet: "La vie politique: Le sort du Canada se décide à Londres" in Action nationale 23 (1944a), Nr. 5, 385-9, 389.

²⁹ "Premier King Disagrees With Halifax" in MONTREAL DAILY STAR, 1.2.1944, 10; "Mr. King: Right, Wrong, Enigmatic" in OTTAWA JOURNAL, 2.2., 8; "Mr. King and the Empire" in VANCOUVER PROVINCE, 1.2., 4; "Storm Over Halifax" in VANCOUVER PROVINCE, 2.2., 4; "Curious Explanation" in WINNIPEG FREE PRESS, 3.2., 13. 12.2.1944; G. C. Whittaker: "Britain Is a Vital Part of the Defence of North America" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 23 (1943/44a), 12.2.1944, 8.

Kings "gemäßigte" Stellungnahme. Ein späterer Kommentar in der GAZETTE zeigte die sicherheitspolitische Relevanz des Commonwealth auf, was für Kanada die wichtige Frage stelle, ob die Friedensordnung ohne einen "realpolitischen Kern" wie die britischen Nationen eingerichtet werden könne oder nicht. Der GLOBE protestierte später gegen die vorschnelle Verurteilung der Halifax-Vorschläge als zynische Großmachtpolitik, die vielmehr als "realpolitisch" zu bezeichnen seien.³⁰

Die WINNIPEG FREE PRESS zeigte am 10. Februar, dass Curtin, Smuts und Halifax entgegen den Beteuerungen von konservativen Zeitungen wie dem GLOBE eindeutig eine Zentralisierung der Commonwealth-Beziehungen befürworteten. Die FREE PRESS bemerkte weiter, dass konservative Beobachter im entstehenden System der Vereinten Nationen oft fälschlicherweise einen Gegensatz zu engerer Zusammenarbeit im Commonwealth sähen. Mitte Februar gestand der GLOBE ein, dass die Commonwealth-Beziehungen für Kanada weniger wichtig seien als die Entwicklung einer prinzipienorientierten, dynamischen Außen- und Sicherheitspolitik, die der Nachbarschaft der USA und der UdSSR Rechnung tragen würde. Im Falle einer Auseinandersetzung dieser Nachbarn könne es fatale Folgen haben, die Gegebenheiten der modernen Luftfahrt- und Militärtechnik ignoriert zu haben: "Canada might well become the Belgium of the New World in the air warfare that would prevail". Ähnliche Gedanken wurden in der VICTORIA TIMES geäußert. SATURDAY NIGHT dagegen stellte klar, dass Lord Halifax keine Institutionalisierung der Commonwealth-Beziehungen gefordert habe, weshalb die Kritik der FREE PRESS über ihr Ziel hinausschösse.³¹

Das *Canadian Forum* erklärte zu Kings und Halifax' Reden, dass Ottawas Sicherheitspolitik entweder eine vorsichtige Balance und Harmonisierung der Beziehungen zu Großbritannien und den USA oder eine aktive Politik in den Vereinten Nationen anstreben müsse: "[A]n exclusive British Empire power unit, formed for the express and publicly avowed purpose of strengthening British power against that of the U.S.A. and the U.S.S.R. is the worst possible prelude to a policy of wider collaboration". SATURDAY NIGHT dagegen empfahl, dass Kanada aus realpolitischen Gründen eine "Allianz" mit Großbritannien nicht ablehnen solle, was außerdem die Unterstützung einer Weltorganisation nicht ausschließe. H. Noël Fieldhouse schlug vor, zwischen den Commonwealth-Mitgliedern ein System bilateraler Verträge einzurichten, um in den Dominionen Ängste vor einem britischen "Imperialismus" zu dämpfen und Londons Furcht vor dem Verlust seiner Weltmachtstellung vorzubauen. Ferner würde eine engere Zusammenarbeit im Commonwealth nicht die Effektivität einer Weltorganisation untergraben. Woodside sprach sich ebenso für eine engere Commonwealth-

³⁰ "A Theme For Cool Reason" in GLOBE AND MAIL, 2.2.1944 in Allen (Hg) 1946, 360ff.; "Blocs That Exist" in GLOBE AND MAIL, 4.2. in Allen (Hg) 1946, 364ff.; "Mr. King Puts War Above Politics" in MONTREAL GAZETTE, 1.2., 8; "The Things That Belong to Our Peace" in MONTREAL GAZETTE, 2.2., 6; "Still No Commitments" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 22 (1943/44), 5.2.1944, 1.

³¹ "Security the Main Objective" in GLOBE AND MAIL, 18.2.1944, 6; "Who Wants to Consolidate?" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 24 (1943/44), 19.2.1944, 1, 3; "The Blueprint Emerges" in WINNIPEG FREE PRESS, 10.2., 11. "Speaking of Consultation" in WINNIPEG FREE PRESS, 3.2., 13; [G. Dexter?]: "The Delusion of Power" in WINNIPEG FREE PRESS, 8.2., 11; G. Dexter: "Canada Is Not Alone" und "Against the Titan Theory" in WINNIPEG FREE PRESS, 1.3., 13; "Reactions to Halifax" in WINNIPEG FREE PRESS, 2.5. in Allen (Hg) 1946, 380ff. Siehe ebenso "Express Approval" in OTTAWA MORNING CITIZEN, 17.4. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 200, File 3, IX. P. J. Philip: "Canada Rejects Halifax Proposal" und "New Zealand Backs Halifax" in NEW YORK TIMES, 1.2.; R. Munro: "British Newspaper Opinion: Maintain King Unjustified In Halifax Interpretation" in VANCOUVER PROVINCE, 3.2.; "No Real Harm Done" und B. Hutchison: "Job Well Done ..." in VICTORIA TIMES, 7.2. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 116, File 29. Vgl. Slack 1946, 278-86.

Zusammenarbeit aus, anstatt auf das ferne Ideal einer Weltorganisation für eine "unabhängige" Sicherheitspolitik zu warten.³²

In einer Sonderausgabe des *WIB Press Survey* schließlich wurden 115 Kommentare in 55 Tageszeitungen und zwei weiteren Publikationen auf ihre Reaktionen zur Halifax-Rede untersucht. Befürworter der Rede konzentrierten sich auf die Vorschläge für engere Commonwealth-Beziehungen, wohingegen Kritiker besonders die Vorstellung über die Großmachtnachkriegsordnung angriffen. Das WIB kam zu dem Ergebnis, dass 41 % aller Kommentare den Vorstellungen des britischen Botschafters zustimmten, 33 % ihre Missbilligung zum Ausdruck brachten und 26 % keine klare Stellung bezogen. In den Kommentaren hätten die parteipolitischen Präferenzen der Zeitungen eine nur untergeordnete Rolle gespielt, die regionale Auffächerung der Halifax-Rezeption aber sei bedeutsam gewesen:

"Papers in the Maritime Provinces show a majority in favour of the speech, with great stress on the British Empire as a force for good. In Québec, no French-language papers are in agreement with Lord Halifax, while of the English-language papers only the MONTREAL STAR is expressly in agreement - and it feels that there is no great inconsistency between Mr. King's and Lord Halifax's views. In Ontario, very few papers disagree with Lord Halifax; in the Prairies, few agree; and in British Columbia, a small majority supports Lord Halifax".³³

Diese Ergebnisse bestätigen die herausgearbeiteten Tendenzen der obigen Darstellung, nämlich, dass die liberale Kritik der Halifax-Rede besonders in Québec und in den "internationalistischen" Prärieprovinzen Anhänger fand, wohingegen Kommentare in Ontario, den Maritimprovinzen und Britisch-Kolumbien den britischen Botschafter eher verteidigten. Allerdings korrigierten die WIB-Ergebnisse den von liberaler Seite oft verstärkten Eindruck, die Halifax-Rede sei weitgehend abgelehnt worden. Vielmehr war die öffentliche Meinung in ihrer gesamten Reaktion auf die Halifax-Vorschläge gespalten.

6.2.: Reaktionen auf den Canberra-Pakt Australiens und Neuseelands

Die französische Kapitulation im Juni 1940 hatte Kanada und die Vereinigten Staaten zur Einrichtung des konsultativen PJBD bewogen - ein verteidigungspolitisches Arrangement, das nach Carters Beobachtungen vom Dezember 1943 in den Dominien eine Tendenz zu regionalen Abkommen einleitete, die grundsätzlich allerdings einer neuen Weltorganisation untergeordnet sein sollten. Carters Beobachtungen wurden schon bald bestätigt. Am 21. Januar 1944 verpflichteten sich Australien und Neuseeland in Canberra im sog. ANZAC-Abkommen zur Zusammenarbeit im Pazifikraum (Verteidigung, Sicherheit und Zivilluftfahrt; Kolonial-, Wohlfahrts- und Migrationspolitik;

³² "Reflections of the Revolution of Our Time" in Canadian Forum 23, Nr. 278 (1943/44), 1.3.1944, 269f.; "Canada and Britain" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 23 (1943/44), 12.2.1944, 1; H. N. Fieldhouse: "The 'Commonwealth' Issue Calls for Open Minds" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 23 (1943/44a), 12.2.1944, 6f.; H. N. Fieldhouse: "No Commitments' Won't Work for Britain Now" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 24 (1943/44b), 19.2.1944, 6f.; W. Woodside: "Fateful Discussions Between Canada, Britain and the U.S." in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 32 (1943/44b), 15.4.1944, 14f.

³³ WIB: Press Survey: Special Issue: *The Speech of Lord Halifax: A Digest of Press Reaction, February 7, 1944*, 7 (Zitat) in NAC, MG 26 J 6, Vol. 116, File 29. Vgl. dazu ebenso die britische Analyse in RIIA (Hg) 1980-II, RDP 200, 4.5.1944, 21-4. Der Round Table betonte, dass die Reaktionen auf die Halifax-Rede trotz aller Kontroverse ein überraschendes Maß an Übereinstimmung über die Commonwealth-Beziehungen enthüllten. Siehe "Canada: Discussion of Commonwealth Relations" in Round Table 34, Nr. 135 (1943/44), 270-6, 276.

Waffenstillstandsfragen). Einerseits sollte ein zweigliedriges Sekretariat in beiden Außenministerien die Koordination der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik erleichtern. Andererseits sollte eine Konferenz der Pazifikanrainerstaaten zur Diskussion regionaler Probleme einberufen werden. Schließlich bekräftigten beide Parteien ihren Anspruch, in die Planung einer neuen Weltorganisation einbezogen zu werden, und erklärten, dass sie bis zur Einrichtung einer solchen Organisation regional die Funktionen einer Polizeimacht (der Vereinten Nationen) übernehmen würden.³⁴

Die britische militärische Schwäche im Pazifik, die daraus hervorgehende sicherheitspolitische Abhängigkeit gegenüber den USA sowie Unmut über den Ausschluss der Kleinmächte von der Planung der globalen und regionalen Nachkriegsordnung durch die Großmächte hatten Evatt dazu gebracht, im Oktober 1943 eine neuseeländisch-australische Konferenz vorzuschlagen. Neuseeland akzeptierte diese Einladung umgehend, aber wegen einer Krankheit von Premierminister Fraser konnte die Canberra-Konferenz erst am 17. Januar 1944 zustande kommen. Washington war über den auf einer australischen Vorlage beruhenden ANZAC-Pakt sehr verärgert, weil dieser das Vorhaben einer Weltorganisation behindern und die Einrichtung weiterer regionalistischer Sicherheitsabkommen anregen könnte. Entsprechend schädlich würde eine baldige Konferenz der Pazifikmächte für die Einheit der Kriegsallianz der Vereinten Nationen sein. Im April beschwerte sich Hull während Besuchen von Fraser und Curtin in Washington lautstark und ungewöhnlich scharf über die Initiative der Antipoden.

In ihren Zurückweisungen der amerikanischen Kritik erklärten Australien und Neuseeland, dass der ANZAC-Pakt ausdrücklich einer neuen Weltorganisation unterstellt sei. Allerdings müßten sie wie andere Mitglieder der Vereinten Nationen entgegen der augenblicklichen anglo-amerikanischen Praxis zu allen Fragen der alliierten regionalen und globalen Nachkriegsplanung konsultiert werden. Wellington unterstrich besonders, dass der Canberra-Pakt nirgends von "regionaler Sicherheit" sprach, sondern vielmehr ein regionales Verteidigungsabkommen sei, das bis zur Errichtung einer neuen Weltorganisation vorläufig und stellvertretend für die internationale Staatengemeinschaft eine regionale sicherheitspolitische "Polizeifunktion" übernehme.³⁵

³⁴ Carter 1943/44, 248f. ANZAC-Abkommen, 21.1.1944 in Allen (Hg) 1946, 596-600. Vgl. die Pressemitteilung des australischen Hochkommissars W. Glasgow, 22.1. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 71, File 11. O'Shea 1949/50, 6f.; Mansergh 1958-II, 181. Die Abkürzung "ANZAC" war im Ersten Weltkrieg für *Australian-New Zealand Army Corps* geprägt worden und wurde seitdem als Sammelbezeichnung für beide Dominien verwendet. Erst die Vorbereitungen für die Kommentare zu der Moskauer Viermächte-Erklärung und den Canberra-Pakt rückten das Thema einer neuen Weltorganisation in das Zentrum der Aufmerksamkeit des australischen Außenministeriums. Siehe Hasluck 1954, 147-52.

³⁵ Zu den vorhergehenden beiden Abschnitten siehe Telg. 10, Hull an Gesandten in Canberra/N. T. Johnson, 1.2.1944; Telg. 30, amerikanischer Gesandter in Canberra/Johnson an Hull, 25.2.; neuseeländischer Premierminister/Fraser an amerikanischen Chargé d'Affaires in Wellington, 25.2.; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Fraser und dem neuseeländischen Gesandten, Walter Nash, 19.4.; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Curtin und australischen Gesandten, Owen Dixon, 24.4. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Bd. III: The British Commonwealth and Europe. Washington 1965, 177f., 185-94. Curtins Aufzeichnung über ein Gespräch mit Johnson, 3.2., mit beiliegendem Memorandum, Johnson an Curtin, 3.2. in DAFP 7, 101ff. Zur verteidigungspolitischen Umorientierung Australiens von Großbritannien zu den Vereinigten Staaten siehe den berühmten "Hilferuf an Washington" in J. Curtin: *"The Task Ahead"* in Melbourne HERALD, 27.12.1941 in N. Harper (Hg): *Australia and the United States. Documents and Readings in Australian History*. Melbourne 1971, 135-9. Zum ANZAC-Abkommen siehe O'Shea 1949/50, 8; Russell/Muther 1958, 254f.; T. R. Reese: *"The Australian-New Zealand Agreement, 1944, and the United States"* in *Journal of Commonwealth Political Studies* 4-1 (1966), 3-15; M. P. Lissington: *New Zealand and the United States, 1840 - 1944*. Wellington 1972, 77-99; Louis 1978, Kap. 18; Hasluck 1980, Kap. 11; Adams 1981, 193-205; A. P. Renouf: *Let Justice Be Done. The Foreign Policy of Dr H. V. Evatt*. St. Lucia/London/New York 1983, Kap. 6; W. D. McIntyre: *Background to the ANZUS Pact: Policy-Making, Strategy and Diplomacy, 1945 - 1955*. Christchurch 1995, 170f., 226f.

Eine genaue Lektüre des Canberra-Abkommens zeigt, dass die Interpretation der beiden Pazifikdominien die richtige ist. Die Vereinigten Staaten hätten keine entsprechende Kritik an ihren eigenen verteidigungs- und sicherheitspolitischen Arrangements in der westlichen Hemisphäre (PAU, PJBD) geduldet. London nahm die Nachricht vom Abschluss des Abkommens zum Anlass, den Vorrang von Verhandlungen über eine Weltorganisation vor weiteren regionalistischen Initiativen und die Wichtigkeit entsprechender Konsultationen auf der anstehenden Commonwealth-Konferenz zu unterstreichen. Whitehall war aber auch verärgert, nicht vorab über die Absichten der Pazifikdominien informiert worden zu sein.³⁶ Der wirkliche Grund für die amerikanische und britische Empörung war, dass zwei kleinere Mächte hier eine Nachkriegsinitiative ergriffen hatten, die aus Washingtons und Londons Sicht in die sicherheitspolitische Domäne der Großmächte fiel.

In Ottawa erklärte King Anfang März gegenüber dem australischen Hochkommissar, dass er die amerikanische Kritik an dem Canberra-Pakt teile: "I think it [der Canberra-Pakt, d. V.] is largely in part [sic] Evatt's desire to be a world figure". Immerhin führte der Abschluss des ANZAC-Pakts zu einem erhöhten Problembewusstsein in Ottawa. Der Nachkriegsausschuss wies Mitte Februar darauf hin, dass der Pakt zeige, dass die kanadische Regierung bald zu den militärischen Implikationen einer neuen Weltorganisation Stellung beziehen müsse.³⁷ Die kanadische Presse schenkte dem Abkommen nur wenig Aufmerksamkeit.³⁸ Howard Greens Bemerkungen im Unterhaus zeigten eine insgesamt vorsichtig positive Aufnahme ebenso wie Artikel und Kommentare in der WINNIPEG FREE PRESS und der REGINA LEADER-POST, deren Reporter Burton T. Richardson im Oktober und November 1943 an einer Journalistentour Australiens und Neuseelands teilgenommen und dabei ein reges Interesse an den Schwesterdominien entwickelt hatte. Richardson hatte Curtins Forderungen (s. o.) nach einer engeren, institutionalisierten Zusammenarbeit des Commonwealth bereits Mitte Januar als Ausdruck eines australischen Anspruchs auf mehr Mitsprache an der Sicherheitspolitik im Pazifik verstanden. In der REGINA LEADER-POST interpretierte Richardson den Regionalpakt dann als Versuch, die machtpolitischen Aspirationen der Pazifiknachbarn zu zügeln, was nicht im Widerspruch zu weltweiter "kollektiver Sicherheit" stünde: "Its terms would be easily jointed with the broader scheme of world organization proposed in the Moscow Declaration". Zwei Kommentare der WINNIPEG FREE PRESS hielten fest, dass der Canberra-Pakt nicht auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik abziele, sondern darauf, die Positionen Australiens und Neuseelands so weit wie möglich aufeinander abzustimmen und in eine neue Weltordnung einzupassen. Die Zusammenarbeit im PJBD - ein gemeinsamer Ausschuss mit je separaten Ländersektionen - sei umfassender als im Canberra-Pakt,

³⁶ WP (44) 70: "Australia-New Zealand Agreement...", SSDA an britisches Kriegskabinett, 2.2.1944 in PRO, CAB 66/46. Cranborne an Churchill, 3.2.; Aufzeichnung M.64/4, Churchill an Cranborne, 3.2. in PRO, DO 35/1989, WR 227/12. WM (44) 17th, 9.2. in PRO, CAB 65/41. Telg. 45, SSDA an australische Regierung, 12.2. in DAFP 7, 113-6.

³⁷ Kings Tagebucheintrag, 3.3.1944, 217 in NAC, MG 26 J 13. Memorandum "The Disposition of Canadian Military Forces After the Conclusion of Hostilities with Germany", CPHP-AC an CWC, 11.2. (Dokument Nr. 715) in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-AB(s), II.

³⁸ Vgl. Memorandum "Canadian Policy Toward Post-War International Arrangements", E. Armstrong/J. F. Green an das Subcommittee for Territorial Problems des Beratungsausschusses, 28.4.1944, 24 in USNARA, RG 59, Notter Papiere, Box 60, File 0-T-480.

dessen "Sekretariat" aus zwei Sonderabteilungen in den australischen und neuseeländischen Außenministerien bestehen würde.³⁹

Aus Québecer Sicht war das Canberra-Abkommen ein Paradebeispiel für das unabhängig-selbstbewusste Handeln der beiden Pazifikdominien nach ihren nationalen Interessen, was für Léopold Richer als Vorbild für die kanadische Politik dienen sollte. Vincent Harlow (Geschichtsprofessor, *London University*) argumentierte, der Canberra-Pakt könne Anregung und Modell für eine institutionalisierte Commonwealth-Zusammenarbeit - etwa über einen Reichsrat - sein. Der *GLOBE* bezeichnete den Canberra-Pakt als "sensible effort to achieve a co-operative co-ordination of ... policies in regard to defence, the reconstruction of the world and other problems". Die Errichtung einer Nachkriegsordnung würde durch solche regionale Abkommen deutlich vereinfacht. Die *HALIFAX CHRONICLE* hob die luftfahrtpolitische Bedeutung des Abkommens als beispielhaft für Kanada hervor. Die *VANCOUVER SUN* dagegen nahm die luftfahrtpolitische Dimension des Canberra-Pakts zum Anlass, die beiden Pazifikdominien zu kritisieren, denn der sicherheitspolitische Rahmen der neuen Weltordnung sei noch nicht festgelegt. Voreilige Festlegungen wie im ANZAC-Pakt komplizierten die internationale Diskussion nur unnötig und irritierten vor allem die Vereinigten Staaten.⁴⁰

Der Canberra-Pakt war in erster Linie eine Selbsthilfemaßnahme der beiden Pazifikdominien. Für die Planung einer Weltorganisation war das Abkommen deshalb von Bedeutung, weil hier erstmals das Problem des sicherheitspolitischen Regionalismus und seine Einbettung in eine globale Weltordnung zum Gegenstand der internationalen Diskussion gemacht wurde. Im Gegensatz zu Churchills hauptsächlich regionalistisch ausgerichteter Sicherheitspolitik unterstrichen Australien und Neuseeland allerdings während ihrer Vorbereitung der Commonwealth-Konferenz erneut die Notwendigkeit, regionale Abkommen einer Weltorganisation unterzuordnen:

"Stability cannot be achieved without a [world, d. V.] security system, but neither can it be assured by a security system alone. ... Regional arrangements within this framework [a permanent alliance of great powers or an effective world system] can be used to give clearer definition to international collaboration, but regional arrangements unrelated to or ill-adjusted to a general system would not provide security".⁴¹

³⁹ Erwiderung auf die Thronrede von Green, 10.2.1944; Greens Frage und Kings Antwort, 11.2. in CHCD 1944-I, 350ff., 370. B. T. Richardson: "Where Stands Australia" in WINNIPEG FREE PRESS, 14.1., 13; "For a World System" in WINNIPEG FREE PRESS, 16.2., 12. "This Is Not Centralization" in WINNIPEG FREE PRESS, 16.2., 11; B. T. Richardson: "Structure for Democracy: A Pacific Pact" in REGINA LEADER-POST, 18.2. (Zitat) in NAC, MG 30 D 289, Vol. 11, File 104. B. T. Richardson: The War and the Pacific Dominions: A Record of a Visit to Australia, New Zealand, and the South Pacific. [Winnipeg 1944a], 9ff., 56-60, 75ff. Auf Greens Vorschlag hin wurde das ANZAC-Abkommen Mitte März als offizielle kanadische Parlamentsdrucksache veröffentlicht.

⁴⁰ "Two Dominions Make a Pact" in *GLOBE AND MAIL*, 25.1.1944, 6; "On Guard for the Future" in *HALIFAX CHRONICLE*, 27.1., 8; L. Richer: "La conférence de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande" in *LE DEVOIR*, 25.1., 1, 10; V. Harlow: "The Commonwealth Ought to Speak With One Voice" in *SATURDAY NIGHT* 59, Nr. 32 (1943/44), 15.4.1944, 6; "Aviation After the War" in *VANCOUVER PROVINCE*, 29.1., 4.

⁴¹ Auszug aus dem *Briefing Paper* für die Commonwealth-Konferenz "Item 3(C) - Regional Arrangements With Special Reference to Pacific Policy" des australischen Außenministeriums, 27.3.1944 in DAFP 7, 201-7, 201f.

6.3.: Die sowjetische Verfassungsänderung und das kanadische Status-Problem

Das Problem des internationalen Status der Dominien beschäftigte das *Department of External Affairs* im Vorfeld der Konferenz der Commonwealth-Premierminister weiter. Erneuten Anlass dazu gaben Entwicklungen im sowjetischen Staatsgefüge. Wilgress berichtete Anfang Februar von einer Verfassungsänderung des Obersten Sowjets, wonach einzelnen Republiken formal das Recht zu eigenen Außenbeziehungen sowie eigenen Außen- und Verteidigungsministerien zugestanden werden würde. Diese Maßnahme sollte außenpolitisch das Stimmenübergewicht der Klientelstaaten Großbritanniens und der USA in den entstehenden Organisationen der Vereinten Nationen ausgleichen und die völkerrechtliche Anerkennung der Eingliederung der drei baltischen Staaten herbeiführen helfen. Innenpolitisch sollte so den separatistischen Tendenzen einzelner Republiken - besonders der Ukraine - das Wasser abgegraben werden. Wilgress empfahl, auf diese Verfassungsänderungen nicht zu reagieren, um keine Gelegenheit für weitere Vergleiche der Dominien mit den Sowjetrepubliken zu geben. Kanada solle seine Unabhängigkeit durch eine eigenständige Außenpolitik demonstrieren und die Frage der Vertretung der Sowjetrepubliken den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen überlassen: "Participation of constituent Republics in international organizations has now become [a] world problem with which we shall have to deal in common with other countries".⁴²

Auch in der Presse wiesen z. B. der *GLOBE AND MAIL*, *LE DEVOIR* oder *ACTION CATHOLIQUE* auf die Implikationen der Verfassungsänderung für eine Vertretung der Sowjetrepubliken in internationalen Organisationen und für den Status der Dominien hin. Wie die kanadischen Diplomaten betonte der *OTTAWA CITIZEN*, die äußerst lockere Struktur des Commonwealth unterscheide sich beträchtlich von den neu definierten Verfassungsbeziehungen zwischen den Sowjetrepubliken und dem Kreml. Die *HALIFAX CHRONICLE* spekulierte, dass diese Verfassungsänderungen in einer Kettenreaktion das Entstehen einer neuen europäischen Föderation anstelle der zahlreichen "kleineren" Staaten einläuten könnten. Camille L'Heureux dagegen zog Parallelen zwischen der sowjetischen Verfassungsänderung und Kings Ablehnung einer Zentralisierung oder Institutionalisierung der Commonwealth-Beziehungen. Das Dominion könne Moskaus Ansprüche auf eigenständige Vertretung der Sowjetrepubliken nicht abschlagen, wenn das Commonwealth nicht auf eine Stimme in einer Weltorganisation beschränkt werden sollte.⁴³

In einem der ausgewogensten Kommentare argumentierte der *TORONTO DAILY STAR*, dass die Verfassungsänderungen nicht nur eine mehrfache Vertretung der Sowjetunion in internationalen Organisationen ermöglichen, sondern zudem die nationalen Aspirationen derjenigen Sowjetrepubliken

⁴² Memorandum, N. A. Robertson an King, 17.1.1944 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 345, C-238137. Telg. 28, 29 (Zitat), 30, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 2.2., 2.2., 3.2. in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5842-40. Telg. 302, 347, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Hull, 31.1., 2.2. in FRUS 1944-IV, 809f. Aufzeichnung über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 7.2. in PRO, DO 121/14. V. M. Molotov: "Report to Supreme Soviet of USSR" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 15 (1944), 1-5; "Decrees Passed by Supreme Soviet of USSR" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 18 (1944), 1f. Zur Frage der Sowjetrepubliken siehe Magerovsky 1975, 475-93.

⁴³ E. Laurent: "La Russie aura 16 cartes dans son jeu" in *ACTION CATHOLIQUE*, 2.2.1944, 4; K. R. Wilson: "USSR Move Tangles Empire Issue" in *FINANCIAL POST* 38, 5.2.1944a, 1; "The Soviet Reorganization" in *GLOBE AND MAIL*, 3.2., 6; "Is It Devolution Or Expansion?" in *HALIFAX CHRONICLE*, 3.2., 8; P. Vigeant: "L'URSS mué en un commonwealth de 16 républiques" in *LE DEVOIR*, 2.2., 1; C. L'Heureux: "Un coup formidable de la diplomatie stalinienne" in *LE DROIT*, 3.2., 3. "U.S.S.R. and British Commonwealth" in *OTTAWA CITIZEN*, 3.2., 22.

befrieden helfen würden, die während des Kriegs eingegliedert worden waren (die drei baltischen Staaten, die karelofinnische und die Moldau-Republik). Der TORONTO DAILY STAR und der antisowjetische Watson Kirkconnell (Professor für Englische Literatur und Präsident der *MacMaster University*, Hamilton) bemerkten außerdem, dass die Sowjetunion nach wie vor alleine über Krieg oder Frieden und den Einsatz der Roten Armee entscheiden würde, was klar und deutlich die Grenzen der äußeren Unabhängigkeit der Republiken markierte. Auch Waverly Root war der Ansicht, dass außenpolitische Entscheidungen nicht von den Republiken, sondern weiterhin von Moskau getroffen werden würden. Raymond A. Davies (Mitglied der kommunistischen Partei Kanadas) wies darauf hin, dass die internationale Staatenwelt trotz beträchtlicher Unterschiede zwischen der neuen Sowjetverfassung und der Struktur des Commonwealth den Status der Dominien mit dem der Republiken vergleichen würde, was bei den Verhandlungen über die Nachkriegsordnung erhebliche Nachteile für Kanada haben könnte.⁴⁴

Die VANCOUVER SUN und der MONTREAL DAILY STAR interpretierten Moskaus Verfassungsänderung als Versuch, mehr Einfluss und Prestige in der Weltpolitik und in der Friedensordnung zu gewinnen. Aus entgegengesetzter Sichtweise verwarf die VANCOUVER PROVINCE eine solche rein außenpolitische Interpretation als "zynisch" und mutmasste, dass Moskau innenpolitisch "ulterior motives" habe. Richardson beschrieb Ottawas Haltung treffend als Nicht-Reagieren auf die Verfassungsänderung, um die Frage der Vertretung der Sowjetrepubliken auf internationalen Konferenzen zu vermeiden. Die Verfassungsreform sei hauptsächlich innenpolitisch motiviert gewesen. Außerdem sei Moskau zu "realistisch", als dass es die Repräsentationsfrage in einer derartigen Weise verfolgen würde. WIB-Analysen bestätigen die Ergebnisse der obigen Zusammenfassung und zeigen, dass die Öffentlichkeit die Implikationen der sowjetischen Verfassungsänderungen für den Status des Commonwealth und der Dominien in den Friedensverhandlungen und der Nachkriegsordnung wohl erfasste, was besonders im katholischen Québec weiteres Misstrauen gegenüber dem "gottlosen" Kreml schürte.⁴⁵

Am 7. Februar berichtete London, dass Washington die Frage der Vertretung der Sowjetrepubliken in der UNWCC (Kap. 5) aus politisch-strategischen Gründen nicht zwischen den Vereinten Nationen, sondern nur zwischen den "Großen Drei" diskutieren wolle. Dies würde kurzfristig eine politische Verlegenheit der kanadischen Regierung vermeiden, die Dominien aber von der weiteren Diskussion ausschließen. Ottawa warnte Whitehall Mitte Februar, dass Moskau seine Ansprüche hinsichtlich der UNWCC wahrscheinlich auch auf andere internationale Organisationen ausweiten würde.⁴⁶ Leo Malania, einer der wenigen russischsprechenden Beamten im Außenministerium, kam

⁴⁴ W. Root: "The Soviet Commonwealth of Nations" in MONTREAL DAILY STAR, 2.2.1944, 10f.; R. A. Davies: "Soviet Political Move Means Greater National Rights" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 23 (1943/44), 12.2.1944, 10; W. Kirkconnell: "Independence of Soviet Republics a Myth" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 29 (1943/44), 25.3.1944, 6; "Russia Reorganizes" und "The Independence of the Baltic States" in TORONTO DAILY STAR, 3.2., 6. Zu Kirkconnell und Davies vgl. Black 1998, 152f., 162, 394f.n53.

⁴⁵ "Russia's Surprising Step" in MONTREAL DAILY STAR, 2.2.1944, 10f.; "Voice of Authority" in VANCOUVER SUN, 2.2., 4; B. T. Richardson: "Canada and Russia" in WINNIPEG FREE PRESS, 9.3., 13. WIB [Press and Public Opinion] Survey 30: February 12, 1944, 1; WIB Press Survey: February 1 - 8, 1944, 2f.; WIB Field Report 43: February 9, 1944, 9; WIB Field Report 44: February 16, 1944, 7; WIB Field Report 45: February 23, 1944, 7f.

⁴⁶ Telg. D.182, SSDA an SSEA, 7.2.1944; Telg. 21, SSEA an SSDA, 15.2.; Telg. 25, SSEA an Botschafter in Moskau/Wilgress, 16.2. in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5842-40.

wenig später in einem wichtigen Memorandum jedoch zu dem Ergebnis, dass Moskau offensichtlich keine Mitgliedschaft aller 16 Sowjetrepubliken in allen Organisationen der Vereinten Nationen anstrebe. Vielmehr arbeite der Kreml je nach innen- oder außenpolitischer Notwendigkeit auf eine Vertretung nur bestimmter Republiken hin, was Malania als Anwendung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" auf die komplexe Föderation bezeichnete. Moskau würde so versuchen, seine Nachkriegssicherheit zu stärken, die auf einer fortgesetzten Zusammenarbeit der "Großen Drei", einem *cordon sanitaire* aus bilateralen Allianzen und auf verschiedenen "funktionalen" internationalen Organisationen beruhen würde. Eine Akzeptanz dieser Strategie und Moskaus Einbeziehung in die Nachkriegsordnung würden helfen, einem "defensiven Expansionismus" der Sowjetunion in Zentraleuropa und Asien vorzubauen.⁴⁷

Auf amerikanischer Seite rechnete ein führender Osteuropa-Spezialist des *State Department*, Charles Bohlen, zunächst wie Malania nur mit der Möglichkeit, dass Moskau Vertretungsansprüche für Sowjetrepubliken lediglich in ganz bestimmten Fällen und nicht in Verhandlungen auf höchster Ebene anmelden würde. Irritiert war das amerikanische Außenministerium allerdings schon von diesen "recent Constitutional changes with ... as yet unclarified potentialities in foreign affairs".⁴⁸ Im April wurde Ottawa erklärt, dass die USA die Frage der Sowjetrepubliken inzwischen als ernsthaften Störfaktor in den Beziehungen der "Großen Drei" betrachteten, weshalb die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen nicht an entsprechenden Diskussionen teilnehmen sollten. Die USA und Großbritannien wollten abwarten, ob Moskau dieses Thema selbst wieder ansprechen würde.⁴⁹ Im Vorfeld der Dumbarton Oaks-Verhandlungen wurde die politische Bedeutung der Frage der eigenständigen Vertretung von Sowjetrepubliken nochmals diskutiert, wobei London, Canberra und Ottawa hofften, das delikate Problem ihrer völkerrechtlichen Anerkennung auf die Friedensverhandlungen vertagen zu können, was sich jedoch als Illusion herausstellen sollte.⁵⁰

Das ungelöste Problem des internationalen Status der Sowjetrepubliken machte klar, dass die Dominien weiterhin als Klientelstaaten Großbritanniens behandelt werden würden, was den Spielraum

⁴⁷ Memorandum, Wrong an USSEA, 5.2.1944; Memorandum des Außenministeriums "Revision of the Constitution of the U.S.S.R.", 5.2.; Telg. D.163, SSDA an SSEA, 3.2.; Telg. D.209, SSDA an SSEA, 12.2.; Leo Malanias Memorandum "Soviet Constitutional Changes", 19.2. in NAC, RG 25, Reihe C4a: *International Conferences: United Nations [General] Assemblies and Conferences; United Nations Preparatory Commission* (im Folgenden GA), Vol. 1027, File 113C. Dep. 135, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 24.4. in NAC, MG 26 J 1, Vol. 376, C-328068f. Im Unterhaus fragte Graydon, ob die Verfassungsänderungen Modifikationen in den diplomatischen Beziehungen mit Moskau erfordern würden, was King verneinte. Siehe Frage Graydons im Unterhaus, und Antwort Kings, 8.2. in CHCD 1944-I, 252.

⁴⁸ Telg. 163, 349, amerikanischer Botschafter in London/Winant an Minister, 7.1.1944, 14.1.; Telg. 329, Hull Winant, 13.1. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Bd. I: General. [The United Nations]. Washington 1966, 1265f. Telg. 392, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Hull, 6.2.; Memorandum von C. E. Bohlen, 3.2.; Telg. 268, Hull an Harriman, 9.2. (Zitat) in FRUS 1944-IV, 811f., 824ff. Harriman spekulierte am 4. Februar vor amerikanischen Journalisten in Moskau, dass der Kreml mit diesen Verfassungsänderungen sein internationales Gewicht angesichts von Washingtons Klientelstaatenbeziehungen mit den lateinamerikanischen Republiken stärken wollte. Das Problem der Sowjetrepubliken beschäftigte das *State Department* weiter und wurde eine Woche später von Roosevelt und Stettinius diskutiert. Siehe Harriman/Abel 1976, 303f.; Notter 1950, 318n19; Barton 1974, 275.

⁴⁹ Telg. 61, SSDA an SSEA, 27.4.1944 in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5842-40.

⁵⁰ WM (44) 72nd, 5.6.1944 in PRO, CAB 65/42. Telg. 87A, australischer Hochkommissar in London/Bruce an geschäftsführenden Premierminister Francis M. Forde und Evatt, 13.6.; Telg. D.947, SSDA an Regierungen der Dominien, 29.6.; Telg. 156, australische Regierung an SSDA, 5.7. in DAFP 7, 404ff., 426ff., 436. Telg. 118, 144, SSEA an SSDA, 13.7., 26.8.; Telg. D.1133, D.1216, SSDA an SSEA, 11.8., 28.8. in NAC, RG 25, Vol. 5695, DEA/2-D(s). Memorandum, N. Robertson an King, 4.7. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 345, C-238151-3.

der kanadischen Außenpolitik im Hinblick auf die sich anbahnenden Großmachtverhandlungen für eine neue Weltorganisation deutlich einengen würde, wie ein aufschlussreicher Brief von Wilgress belegte:

"The constitutional changes introduced in the Soviet Union ... have become an additional obstacle to the participation of Canada in United Nations organizations dealing with major political as distinct from questions a purely functional character [sic]. The United Kingdom Government can always point to the danger of the Soviet Government raising the question of the participation of the constituent republics. It suits the Soviet Government to have the United Kingdom Government regarded as representing the British group of nations in the higher councils of the United Nations just as they wish to be regarded as representing the Soviet group of nations. The United States also prefers not to have Canada and the other British dominions ... participating too directly in major political questions".⁵¹

Kanadische Diplomaten waren sich im Gefolge der Bretton Woods-Konferenz (Kap. 8) sehr wohl der besonderen Bedeutung ihres Landes in den entstehenden wirtschaftlich-sozialen Organisationen der Vereinten Nationen bewusst, haderten aber mit der Bevormundung durch die Großmächte im (sicherheits)politischen Feld.

In einem persönlichen Kommentar zu den sowjetischen Verfassungsänderungen und zur Halifax-Rede betonte Pearson, dass Kanada seine Politik in einer neuen Weltorganisation im Gegensatz zum Völkerbund unabhängig von der britischen Haltung gestalten müsse, wenn es nicht weiterhin als abhängiges Dominion behandelt werden wollte. Pearsons verschiedene Bezeichnungen für Kanada ("little Big Power", "big Little Power", "big Dominion", "'in between' state") spiegelten jedoch eine elementare Unsicherheit bei der Bestimmung des eigenen Status wider: "The big fellows have power and responsibility, but they also have control. The little fellows have no power and no responsibility; therefore are not interested in control. We 'in between' States sometimes get, it seems, the worst of both worlds. We are necessary, but not necessary enough".⁵² Eine vielversprechende Lösung sei, in der Gruppe von "Mittelmächten" wie Belgien oder den Niederlanden eine Führungsrolle zu übernehmen, um gegenüber den Großmächten eigene und gemeinsame Interessen durchsetzen zu können. Denn die Klientelstaatenkonzeption würde den machtpolitischen Realitäten der entstehenden Nachkriegsordnung nicht mehr gerecht. Pearson berichtete schließlich, dass sich in Washington ein nicht genauer beschriebener Kreis von Diplomaten aus den Reihen der Vereinten Nationen mit dem Ziel zusammengefunden habe, den "Mittelmächten" und anderen Staaten eine angemessene Mitsprache an der Planung einer neuen Weltorganisation zu sichern. Diese Gruppe habe eine "Mittelmacht"-Erklärung über eine eigenständige Assoziation mit der Viermächte-Erklärung im Gegensatz zu Washingtons Vorschlägen einer "automatischen" Assoziation der Vereinten Nationen (Kap. 5) entworfen, was Kanada die Chance zu einer "Mittelmacht"-Initiative und -Führungsrolle biete.⁵³

⁵¹ Wilgress an N. A. Robertson, 28.9.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5757, DEA/62-A(s), I.

⁵² In einem Artikel in *Canadian Affairs* war Pearson positiver. Die Fehler der Zwischenkriegsordnung und des Völkerbunds - die "veraltete Machtpolitik" und die Weigerung vieler Staaten, eine Beschränkung ihrer Souveränität zugunsten "kollektiver Sicherheit" zu akzeptieren - müssten vermieden werden. Nicht nur die Großmächte, sondern alle Mitglieder der Vereinten Nationen, besonders die "Mittelmächte", sollten über das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" an der Lösung von sicherheitspolitischen Fragen in einer Weltorganisation beteiligt werden. Dies würde den Großmächten eine unentbehrliche Hilfe bei der Aufrechterhaltung des Weltfriedens sein, und unter den Vereinten Nationen ein positives Interesse für eine Weltorganisation wecken. Siehe L. B. Pearson: "Canada and the Post-War World" in *Canadian Affairs* 1-6 (1944), 1.4.1944, 3-14.

⁵³ Siehe Pearson an N. A. Robertson, 1.2.1944, mit einem beiliegenden Erklärungsentwurf, o. D., nicht abgezeichnet in NAC, RG 25, Vol. 3264, DEA/6133-40, I. Eays 1972-III, 163f.; Anderson 1977, 108. Das beiliegende Memorandum sprach

Dieser Brief Pearsons zeigte in seltener Klarheit die Erwägungen auf, die der neuen "internationalistischen" Haltung Kanadas zugrundelagen. Die Unsicherheit über den eigenen weltpolitischen Status⁵⁴ sollte durch die "Mittelmacht"-Doktrin und eine aktive, konstruktive Politik in einer neuen Weltorganisation überführt werden. Wie Angus' Memorandum zum "Mittelmacht"-Denken vom 17. August 1942 (Kap. 3) ist auch Pearsons Brief ein bisher wenig beachtetes Kerndokument der kanadischen Diplomatiegeschichte.

6.4.: Großmachtdiplomatie und britische Vorbereitungen der Commonwealth-Konferenz

Bevor die Commonwealth-Konferenz behandelt wird, sollen zum besseren Verständnis die Grundlinien der Großmachtdiplomatie zur Frage einer Weltorganisation zwischen Januar und Mai 1944 nachgezeichnet werden. Das *State Department* gab Lord Halifax Anfang Januar zu verstehen, dass es den Plan eines Beitritts der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen zur Viermächte-Erklärung aufgegeben habe (Kap. 5) und jetzt Beratungen der "Großen Drei" (u. U. auch Chinas) in Washington anstrebe. Allerdings benötige es mehr Zeit zum Formulieren der eigenen Position und um die Zustimmung des Präsidenten zu erhalten. Ein Kernpunkt der Diskussionen werde sein, ob den Großmächten für Entscheidungen über einen Truppeneinsatz gegen Aggressorstaaten ein Vetorecht zugestanden werden oder eine Stimmenmehrheit genügen solle. Das britische Außenamt telegraphierte Halifax Mitte Januar, dass es wegen der sowjetischen Haltung seine Zweifel an einer Beteiligung Chinas aufrechterhalte, aber bei einer weiteren amerikanischen Befürwortung einlenken würde. Alles in allem sei auch die eigene Position noch nicht ausreichend bestimmt. Am 29. Januar tauschten britische Diplomaten und ein Mitglied des PHP-Ausschusses in Washington mit der amerikanischen Seite Arbeitspapiere zur Nachkriegssicherheit aus.⁵⁵ Anfang Februar regte das *State Department* dann einen offiziellen Austausch von Positionspapieren unter den "Großen Drei" und ein anschließendes Treffen in Washington an. In der China-Frage wollten sich die USA zunächst zurückhalten. Mitte des Monats telegraphierte das *Foreign Office* problemorientierte Vorschläge für die Tagesordnung der Großmachtberatungen, worauf das *State Department* mit einer ähnlichen, eher strukturorientierten und etwas detaillierteren Themenliste antwortete.⁵⁶

sich für einen "funktionalen Ansatz" zur Weltsicherheit und eine starke Weltorganisation mit einer Polizeimacht aus: "[R]esponsibility for maintaining security, as for all other international aims, should ultimately become the concern not only of the present Concert of Great Powers but of the General Assembly or Council of all the United Nations". In den kanadischen Akten findet sich kein Hinweis, was aus dieser "Mittelmacht"-Erklärung geworden ist. Zu Pearsons heftiger Reaktion auf die Halifax-Rede vgl. Kings Tagebucheintrag, 8.2., 138 in NAC, MG 26 J 13.

⁵⁴ Vgl. dazu Cranbornes treffende Beobachtung: "Canada, as you know, is at present going through a very difficult phase in her development. She cannot quite make up her mind whether she wishes to stand before the world as a member of the British Commonwealth or as a leader of what she calls the secondary nations, and she is extremely sensitive to what she regards as undue pressure from here". Cranborne an Churchill, 17.11.1944 in PRO, DO 121/10A.

⁵⁵ Speziell dazu siehe Notter 1950, 255f.; Hughes 1973, 252. Auch vorher schon waren Papiere zur Nachkriegsweltordnung ausgetauscht worden. Siehe etwa das Memorandum "Post-War World Security: Possible Military Organisation" des britischen Nachkriegsplanungsausschusses, [o. D., 18.12.1943] in USNARA, RG 59, Notter Papiere, Box 86, File 0-PIO-166. Botschaftsangehöriger P. Gore-Booth hatte dieses Memorandum dem *State Department* übergeben.

⁵⁶ Zu dem vorhergehenden Abschnitt siehe Telg. 5629, 130, 310, 640, britischer Botschafter in Washington/Halifax an FO, 13.12.1943, 9.1.1944, 22.1.1944., 9.2.1944; Telg. 360, FO an Halifax, 15.1.1944 in PRO, DO 35/1847, WR 208/38. Jebbs Aufzeichnung über ein Treffen in Richard Laws Büro, 12.2.1944; Telg. 780, Halifax an FO, 17.2.1944 in PRO, DO 35/1848, WR 208/43. Telg. 847, 848, Halifax an FO, 19.2.1944, 19.2.1944 in PRO, DO 35/1849, WR 208/44. Vgl. Woodward

Das britische Außenministerium hielt in einem Vergleich dieser Vorschläge fest, dass die amerikanische Liste das Regionalismus-Problem ausklammerte, aber im Gegensatz zur eigenen Liste Abrüstungsfragen einbezog. Den Dominien wurden diese beiden "Themenlisten" am 17. und 21. Februar telegraphiert. Als Antwort wiederholte Canberra seine Kritik aus einem früheren Hintergrundtelegramm zum Canberra-Pakt, nämlich, dass die anstehenden Gespräche über eine neue Weltorganisation nicht auf die Großmächte beschränkt sein sollten: "[T]he small Powers contributed as much as the greater Powers to the League of Nations and ... it is out of place to commence a new world organization in the way now proposed". Ottawa gab keine Stellungnahme zu den Großmachtgesprächen ab.⁵⁷

Schon zum Jahresende 1943 hatte Hull einen überarbeiteten Entwurf für eine neue Weltorganisation der *Informal Political Agenda Group* an Roosevelt geschickt, den der Präsident einen Monat später mit seinem Nachkriegsberaterstab besprach. Die neue Organisation sollte aus einem Exekutivrat der Großmächte und u. U. weiterer gewählter Mitglieder für Fragen der Weltsicherheit, einer Vollversammlung aller Vereinten Nationen und u. U. der assoziierten Nationen für internationale Zusammenarbeit und die Entwicklung des Völkerrechts sowie einem Weltgerichtshof bestehen. Dieser Entwurf war von der Bereitschaft der Großmächte ausgegangen, Truppen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Friedens bereit zu halten. An mehreren Stellen waren alternative Festlegungen und Formulierungen vorgeschlagen worden, wie etwa hinsichtlich der Frage, ob im Exekutivrat ein Veto oder das strikte Mehrheitsrecht gelten sollte. Nach Paswolskis Aufzeichnungen sprach sich Roosevelt Ende Februar für einen gemischten elfköpfigen Exekutivrat der Großmächte und kleinerer Mächte, das Veto, eine "mobile" Vollversammlung, eine Insel als Sitz eines Sekretariats und des Exekutivrats sowie für einen Vorbehalt über die Verwendung von Truppen durch die Weltorganisation aus. Der Präsident hatte Hull sodann zu vorbereitenden Gesprächen und dem Austausch von Hintergrundpapieren mit der Sowjetunion und Großbritannien bevollmächtigt, aber davor gewarnt, Verhandlungen mit führenden Senatoren zu vernachlässigen. Roosevelts Akzeptanz eines gemischten Exekutivrats markierte dabei die wichtige Abkehr von seiner Polizeimacht-Konzeption, nach der im Sicherheitsrat nur Großmächte vertreten sein sollten.⁵⁸

1976-V, 80-3. Telg. 276, geschäftsführender Minister/Stettinius an amerikanischen Botschafter in der Sowjetunion/A. Harriman, 10.2.1944; Paswolskis Memorandum über ein Gespräch mit Michael Wright (Erster Sekretär der britischen Botschaft), 16.2.1944, mit beiliegendem Memorandum "Summary of Topics" des FO, 15.2.1944; Paswolskis Memorandum über ein Gespräch mit Wright, 19.2.1944, mit beiliegendem Memorandum "Topical Outline" des State Department, 17.2.1944 in FRUS 1944-I, 622-7. Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 15.2.1944 in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 26f. Vgl. Hull 1948-II, 1650f.; Notter 1950, 255ff.; Barton 1974, 89.

⁵⁷ Telg. D.240, D.241, SSDA an Dominienregierungen, 17.2.1944, 18.2. in PRO, DO 35/1848, WR 208/43. Telg. D.265, SSDA an Dominienregierungen, 21.2.; Memorandum des FO, 25.5. in PRO, DO 35/1849, WR 208/44. Telg. D.264, SSDA an Dominienregierungen, 21.2. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Telg. 66, australische Regierung an SSDA, 14.3. (Zitat) in PRO, DO 35/1850, WR 208/48. Telg. 89, neuseeländische Regierung an SSDA, 24.3.; Telg. 67, SSDA an neuseeländische Regierung, 31.3. in PRO, DO 35/1851, WR 208/53. Vgl. Telg. 22, Curtin und Fraser an britische Regierung, 25.1. in DAFP 7, 82-7, 83f. Zur australischen Kritik an der Vorgehensweise der Großmächte, die von Wellington am 24. März nachdrücklich wiederholt wurde, siehe O'Shea 1949/50, 8-12.

⁵⁸ Memorandum, Hull an Roosevelt, 29.12.1943, mit Anlage 1: *Plan For the Establishment of an International Organization ...* des State Department, 23.12.1943; und Anlage 2: *Obligations of a Member State*, 29.12.1943; [Paswolskis?] Aufzeichnungen zu einem Treffen Roosevelts mit der *Informal Agenda Group* am 23.2.1944, [Februar 1944]; Memorandum, Paswolski an Hull, 15.3.1944 in FRUS 1944-I, 614-22, 627-32. Vgl. Hull 1948-II, 1649; Notter 1950, 247-51, 253; Russell/Muther 1958, 221, 245-52; Tiwari 1968, 78-84; King 1973, 166; Barton 1974, 74-86; Hoopes/Brinkley 1997, 111f., 114-8. Die *Informal Agenda Group* (später *International Organization Group*) übernahm ab Dezember 1943 die Federführung beim Verfassen von Entwürfen für eine Weltorganisation.

In London einigte sich am 29. Februar ein zwischenministerielles Treffen darauf, verschiedene Aspekte einer Weltorganisation in vier Hintergrundstudien des Außenamts und einem Papier des PHP-Ausschusses zu untersuchen. Der Vertreter des Dominionministeriums, G. Shannon-Boyd, bestand dabei darauf, diese Positionspapiere den Dominien zur Stellungnahme vorzulegen, bevor sie den amerikanischen und sowjetischen Regierungen übermittelt werden würden. Mitte März 1944 schlug die Londoner Regierung den USA und der UdSSR offiziell vor, Hintergrundpapiere auszuarbeiten, in denen jede Großmacht zu den folgenden Problemkomplexen (eine Erweiterung der britischen Themenliste) Stellung beziehen sollte: *Scope and Nature of International Organisation; Guarantees; Determination of Breaches of Peace, and Pacific Settlement of Disputes; Security; Coordination of Economic and Political Machinery* sowie *Method and Procedure by Which a World Organisation Should Be Established*. Halifax berichtete Ende März, dass das *State Department* seine eigenen Studien aus Zeitmangel nicht zugunsten dieser thematischen Papiere abbrechen wollte, sondern daran weiterarbeiten würde. Washington könne sich auch nicht auf einen genauen Zeitplan für die Großmachtgespräche festlegen. Die Dominien wurden über diese Entwicklungen auf dem Laufenden gehalten. Ottawa bekundete "großes Interesse" an den Großmachtdiskussionen und hoffte, dass ein Austausch von Hintergrundpapieren zustande käme: "We are not attempting to prepare a draft scheme of our own, but we should appreciate an opportunity of seeing your papers before they take their final shape".⁵⁹

Während die Vorbereitung der Großmachtgespräche in London und Washington Fortschritte machte, gab sich Moskau trotz betonter Kooperationsbereitschaft erstaunlich gelassen und distanziert. Molotow erklärte dem britischen Botschafter Clark Kerr Anfang April, dass seine Regierung die beiden Themenlisten grundsätzlich akzeptierte, dass aber elementare Fragen wie Regionalismus vs. Universalismus oder die Rolle des Exekutivrates zuerst besprochen werden sollten. Bisher hatte es kaum sowjetische Stellungnahmen zu einer neuen Weltorganisation gegeben, wie zwei FORD-Dokumentationen zeigten.⁶⁰ Aus Instruktionen für Clark Kerr wurde Londons wachsende Ungeduld mit Moskaus Verzögerungstaktik deutlich: "Generally speaking we see no harm in trying to hustle the Russians and if it is necessary you might even hint to M. Molotov that if they are too slow we may have to talk with the Americans in a preliminary way without them in the light of any documents which may be circulated by them and by us". Die Dominien wurden über die Haltung des Kreml unterrichtet.⁶¹

⁵⁹ Aufzeichnung von G. Shannon-Boyd, 2.3.1944; *Record of a Meeting Held at the Foreign Office on the 29th February, 1944* des Außenamts, 1.3.; Telg. 2188, 2189, 2190, FO an britischen Botschafter in Washington/Halifax, 14.3.; Telg. D.401, D.402, SSDA an SSEA, 20.3.; Telg. 1538, Halifax an FO, 27.3. in PRO, DO 35/1849, WR 208/44. Paswolskis Memorandum über ein Gespräch mit Wright, 15.3., mit beiliegendem Memorandum, britische Botschaft an *State Department*, 15.3. in FRUS 1944-I, 632f. Vgl. Barton 1974, 91; Woodward 1976-V, 83. Telg. 60, SSEA an SSDA, 4.4. (Zitat) in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I.

⁶⁰ Hulls Memorandum über ein Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter in Washington, Gromyko, 29.3.1944; Paswolskis Memorandum über ein Gespräch mit Wright, 8.4., mit den beiden beiliegenden [Telg. 923], Eden/FO an britischen Botschafter in Moskau/Kerr, 31.3. und [Telg. 918], Kerr an Eden/FO, 5.4. in FRUS 1944-I, 634f. Barton 1974, 90f.; Woodward 1976-V, 85. FORD-Dokumentationen "Public Statements of Soviet Leaders ... on Post-War World Organisation: Official and Unofficial" und "Private Statements of Soviet Leaders About [an] International Organisation for the Maintenance of International Peace and Security", 14.1., 12.1. in PRO, DO 35/1848, WR 208/43. Einer der sicher wichtigsten Gründe für diese sowjetische Verzögerungstaktik war die mangelnde Vorbereitung der Nachkriegsplanung für eine Weltorganisation, weswegen u. a. Maiskij und Litwinow nach Moskau zurückberufen worden waren (Kap. 5). Vgl. Telg. 2729, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Hull, 24.7. in FRUS 1944-I, 694ff.

⁶¹ Telg. 1152, FO an britischen Botschafter in Moskau/Clark Kerr, 16.4.1944 (Zitat); Telg. D.528, SSDA an SSEA, 7.4. in PRO, DO 35/1852, WR 208/61.

Im April reiste Stettinius mit I. Bowman und Beamten des *State Department* zu Gesprächen über die geplante Weltorganisation nach London.⁶² Der amerikanische Staatssekretär berichtete über seine Gespräche mit Churchill, Eden, Cadogan und Law: "In general, British thinking on this subject seems very similar to our own". Differenzen gäbe es nur über Details: London befürwortete einen Exekutivrat mit einer größeren Beteiligung kleinerer Mächte als Washington. Churchills regionalistisches Konzept der Weltsicherheit sei nicht ausgereift, wobei Eden und das *Foreign Office* wie das *State Department* zu einem "universalen Ansatz" tendierten. Schließlich begeisterte sich Churchill weitaus mehr für eine internationale Polizeimacht als das Außenamt. Zu den Großmachtgesprächen bemerkte der britische Außenminister gegenüber Stettinius, dass die Verhandlungen von Top-Beamten wie Cadogan oder auf ministerieller Ebene geführt werden sollten. Stettinius war nach seinen Gesprächen der Überzeugung, die britische Seite wolle den USA in diesen Fragen die Führungsrolle überlassen: "[T]he United States would have to assume the initiative on the question of a world organization".⁶³

Seit 1940 war eine aufwendigere Reichskonferenz wie zuletzt 1937 oder die neue Idee einer weniger personalintensiven Konferenz der Commonwealth-Premierminister wiederholt von der britischen Regierung vorgeschlagen worden - beispielsweise von Churchill gegenüber King im Mai 1943. Dabei standen jeweils ganz verschiedene Themen im Vordergrund. Whitehall kam bereits Mitte 1943 (s. o. und Kap. 5) zu dem Ergebnis, dass Konsultationen mit den Dominien über die Nachkriegsordnung von zentraler Bedeutung für das Formulieren der eigenen Weltpolitik seien. Nach längerem Hin und Her zwischen den Dominien und London hatte Lord Cranborne schließlich im November 1943 Smuts' Vorschlag für eine Konferenz der Premierminister 1944 aufgegriffen.⁶⁴ Bis Ende Dezember stimmten alle Dominien diesem Termin zu. Cranborne setzte im britischen Kriegskabinet durch, aus politischen und praktischen Gründen nicht wie vor dem Krieg eine "Reichskonferenz" mit umfangreichen Dominiondelegationen, sondern nur eine Konferenz der Premierminister und ihrer engsten Berater einzuberufen. Das Kriegskabinet ernannte einen

⁶² Laut Campbell war das Hauptziel der Stettinius-Mission, Churchill von seinen regionalistischen Konzeptionen abzubringen und auf einen "universalistischeren Kurs" einzuschwören. Die Schlüsselgespräche am 10. und 15. April blieben allerdings ergebnislos: Der Premierminister war nur widerwillig bereit, die Frage einer Weltorganisation zu besprechen, und ließ sich nicht von seinen regionalistischen Vorstellungen abbringen. Auf dem Abschlussgespräch am 28. April stimmte Churchill allerdings immerhin Großmachtgesprächen über eine Weltorganisation zu. Siehe Campbell 1973a, 9-12; Hughes 1974, 189n48; vgl. Barton 1974, 92-8; Russell/Muther 1958, 176f., 272; Woodward 1976-V, 84f.; Hilderbrand 1990, 55f.

⁶³ Stettinius an Hull, 22.5.1944, mit Stettinius' beiliegendem *Report on Conversations in London, April 7 to April 29, 1944*, o. D. (Zitat 1) in FRUS 1944-III, 1-30, 15-20. Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 18.4. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 29. Auszüge aus Cadogans Tagebucheinträgen, 12.4., 18.4., 24.4., 25.4. in Dilks (Hg) 1971, 617f., 621ff. Auszug aus Telg. 3071, amerikanischer Botschafter in London/Stettinius an Hull, 14.4. in FRUS 1941-I, 636. Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 10.4.; 12.4.; 15.4., 16.4.; 19.4.; 24.4. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 47f., 50-63. E. R. Stettinius: Roosevelt and the Russians: The Yalta Conference. Garden City, NY 1949, 16 (Zitat 2). Die Dominien wurden über den sicherheitspolitischen Tenor der Gespräche mit Stettinius unterrichtet. Siehe Telg. D.590, SSDA an SSEA, 19.4. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I.

⁶⁴ Zu den Vorschlägen für eine Commonwealth-Konferenz 1943 siehe beispielsweise Telg. D.219, SSDA an Dominionregierungen, 15.4.1943 in DAFP 6, 328f. Memorandum "Conversation Mr. Mackenzie King had with Mr. Winston Churchill Tuesday[,] May 18, 1943 ..." und "Memorandum of conversation Mr. Mackenzie King had with Mr. Winston Churchill ..., May 20, 1943 ..." als Anlagen zu Kings Tagebucheinträgen für den 19.5., 374b - 374h; und den 20.5., 383I - 383k in NAC, MG 26 J 13. Telg. D. 633, SSDA/Atlee an Dominionregierungen, 8.9. in PRO, DO 35/1472, WC 60/3. WM (43) 130th, 22.9. in PRO, CAB 65/35. Cranborne an Churchill, 5.11. in PRO, DO 121/10A. Zu den britischen Überlegungen im Vorfeld der Commonwealth-Konferenz siehe Adams 1981, 248-51. Solide Überblicke über die Commonwealth-Beziehung waren "The Commonwealth and the Settlement" in Round Table 33, Nr. 132 (1942/43), 306-312, 312; "Common Counsel" in Round Table 34, Nr. 134 (1943/44), 103-7.

Vorbereitungsausschuss (*Committee on Preparations for the Meeting With Dominion Prime Ministers*), der Mitte Februar seine Arbeit aufnahm und sich mit der Frage eines vorsichtigen "Ausbaus" der diplomatischen und verteidigungspolitischen Commonwealth-Beziehungen beschäftigte. Die Ausarbeitung der inhaltlichen Hintergrundpapiere zur Nachkriegsordnung wurde dem Außenamt bzw. einem zwischenministeriellen Ausschuss (s. u.) überlassen. Churchill unterstrich, dass die Initiative für Diskussionen über die Reichsverteidigung aus politischen Gründen von den Dominien ausgehen, Großbritannien aber die diplomatische Führung des Commonwealth beibehalten solle: "[W]e should be at pains to make it clear that the note of the meeting was to be an effort to establish still more strongly, closely and recognisably the unity of the structure of the Commonwealth and of the Empire". Den Dominien wurde am 5. März eine kurze Tagesordnung übermittelt, der die kanadische Regierung Ende des Monats zustimmte.⁶⁵

Wie oben ausgeführt war die Commonwealth-Konferenz ein wesentlicher Teil der britischen Vorbereitung für die anstehenden Großmachtgesprächen über eine neue Weltorganisation. Die britische Position wurde genauer bestimmt in verschiedenen Hintergrundpapieren Churchills und eines anfangs informellen, seit Ende Februar formal dem Kabinett unterstellten, zwischenministeriellen Ausschusses (*Committee on Future World Organisation*) unter Leitung des Außenamts (Richard Law) zu den Themen, die den USA und der Sowjetunion Mitte März vorgeschlagen wurden. Laws Ausschuss legte Attlees neu konstituiertem *Armistice and Post-War Committee* fünf Positionspapiere vor, die am 22. April mit nur geringen Veränderungen an das Kriegskabinett weitergeleitet wurden. Aus Zeitmangel konnten diese Papiere fünf Tage später nur kurz andiskutiert werden, ohne dass das Kriegskabinett zu einem Ergebnis kam. Churchill stimmte später widerwillig dem Vorschlag Edens zu, diese fünf Memoranda den Premierministern der Dominien unverändert als Diskussionsgrundlage zu übergeben.⁶⁶

Das einführende Papier des *Foreign Office* erklärte die Errichtung eines weltweiten Sicherheitssystems, dem regionale Organisationen untergeordnet sein sollten, zu einem zentralen Ziel des Commonwealth. Das erste Memorandum stellte Überlegungen zur Mitgliedschaft der Weltorganisation an, die zunächst alle Vereinten Nationen umfassen, später auf neutrale und u. U. ehemalige Feindstaaten ausgedehnt werden sollte. Eine Vollversammlung sollte sich mit grundsätzlichen Politikfragen sowie dem Haushalt befassen und mit "funktionalen" Sonderorganisationen zusammenarbeiten. Sicherheitspolitische Fragen sollten in die Zuständigkeit eines "Weltrats" fallen, der

⁶⁵ Cranborne an Churchill, [7.1.1944?]; Telg. D.317, D.334, D.335, SSDA an Dominienregierungen, 1.3., 5.3., 5.3.; Telg. 52, SSEA/King an SSDA, 28.3. in PRO, DO 35/1473, WC 60/5. WP (44) 12: "Meeting With Dominion Prime Ministers", SSDA an Kriegskabinett, 7.1. in PRO, CAB 66/45. WM (44) 9th, 20.1. (Zitat) in PRO, CAB 65/41. Adams 1981, 251-66. Zum DPM-Ausschuss siehe die Dokumente und Protokolle DPM (44) 1st, 15.2.; DPM (44) 2nd, 29.2.; DPM (44) 3rd, 12.4. in PRO, DO 35/1474, WC 60/7. Vgl. Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 27f. Offizielle Stellungnahmen zur Commonwealth-Konferenz sind Kings Unterhäuserklärungen, 2.2.; 24.4. in CHCD 1944-I, 113; und in Canada. House of Commons Debates. 1944. Bd. III. Ottawa 1944, 2283.

⁶⁶ WM (44) 58th, 27.4.1944 in PRO, CAB 65/42. Hughes 1973, 228ff., 234-8; Woodward 1976-V, 89f., 116; Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 25-8, 112n35; Hilderbrand 1990, 48-51. Kabinettssekretär Edward Bridges hatte einen Zusammenschluss des DPM- und des ACA-Ausschusses mit Attlees neuem APW-Ausschuss vorgeschlagen und damit allgemeine Zustimmung gefunden. Siehe DPM (44) 3rd, 12.4. in PRO, DO 35/1474, WC 60/7. Führende Beamte in Whitehall bemühten sich, eine schnelle Zustimmung zu den fünf Hintergrundpapieren durchzusetzen, um genügend Zeit zur Bestimmung der britischen Position auf der Commonwealth-Konferenz und den Großmachtverhandlungen zu haben. Siehe Auszüge aus den Tagebucheinträgen Websters, 21.4., 22.4., 24.4., 27.4., 30.4., 1.5. - 4.5. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 30-3; und Cadogans, 25.4.; 9.5. in Dilks (Hg) 1971, 623, 626.

nicht nur die Großmächte umfassen sollte, sondern auch nach Kriterien wie "Staatengleichheit", "regionale Ausgewogenheit" und "Größe/Status" gewählte kleinere Mächte. Daneben sollte es ein Sekretariat und einen Weltgerichtshof geben. Das zweite Memorandum erklärte die Mitgliedschaft der "Großen Drei" als unabdingbar für das Gelingen einer neuen Weltorganisation und forderte zunächst einfache Konfliktlösungsmethoden, die später verfeinert werden sollten. Was die friedliche Konfliktbeilegung betraf, so sollten völkerrechtliche Streitigkeiten an einen Weltgerichtshof übergeben werden. Politisch-militärische Auseinandersetzungen dagegen sollten an den Sicherheitsrat weitergeleitet werden, der über einen friedlichen Ausgleich oder andere Maßnahmen entscheiden würde, wobei Streitparteien kein Stimmrecht haben sollten. Aus Gründen politischer Vorsicht sollte auf eine festgeschriebene Garantie der "territorialen Integrität" und "politischen Unabhängigkeit" aller Mitgliedstaaten verzichtet werden. Unter bestimmten Bedingungen schließlich sollte der Weltrat aktive Maßnahmen zum Erhalt des Weltfriedens initiieren können.

Ein drittes Memorandum untersuchte die militärischen Aspekte einer neuen Weltorganisation, lehnte aber die Idee einer "internationalen Polizeimacht" wegen des Fehlens eines "Weltstaats" als gegenwärtig nicht praktikabel ab. Hauptziele der Weltorganisation sollten der Friedenserhalt und die Verhinderung erneuter deutscher und japanischer Aggressionen sein. Ein militärischer Stabsausschuss (*Military Staff Committee*; MSC) der Großmächte und u. U. anderer Mitglieder sollte den Weltrat zu Maßnahmen im Ernstfall beraten und längerfristig die Frage des Einsatzes nationaler Truppenkontingente klären. Das Memorandum legte einige militärische Argumente gegen eine regionale Strukturierung der Weltsicherheit dar und betonte, dass regionale Organisationen oder Räte auf jeden Fall mit dem MSC zusammenarbeiten müssten. Zwei weitere Memoranda wiesen schließlich zum einen auf die wichtigen Kontroll- und Koordinationsfunktionen einer Weltorganisation für die entstehenden "Sonderorganisationen" der Vereinten Nationen hin. Zum anderen thematisierten sie die konkreten Schwierigkeiten bei der Gründung einer neuen Weltorganisation, wie etwa die zeitliche Abfolge der Einrichtung der einzelnen Organe und Sonderorganisationen oder die Beteiligung der Vereinten und assoziierten Nationen an der Großmachtplanung.⁶⁷

In Abgrenzung zu diesen Denkschriften des Außenministeriums fasste Churchill für die Dominien seine regionalistischen Vorstellungen nochmals zusammen. Er war für eine Weltorganisation, die aus einem "World Peace Council" der vier Großmächte (einschl. Chinas und des "britischen Commonwealth" sowie später drei Vertretern regionaler Räte) für sicherheitspolitische Fragen, einem Weltgerichtshof und einer Vollversammlung als "beratendem Organ" bestehen würde. Der

⁶⁷ Siehe Prime Ministers' Meeting (PMM) (44) 4: "Future World Organisation" des FO, 8.5.1944, mit den Anlagen: Covering Note to Memorandum Prepared for Discussion With the Dominion Prime Ministers; Memorandum A: Scope and Nature of the Permanent Organisation; Memorandum B: The Pacific Settlement of Disputes; the Question of Guarantees and the Conditions in Which Action Should be Taken For the Maintenance of Peace and Security; Memorandum C: Security - The Military Aspect of Any Post-War Security Organisation; Memorandum D: Co-ordination of Political and Economic International Machinery; Memorandum E: Method and Procedure for Establishing a World Organisation in NAC, MG 26 J 4, Vol. 322, C-222008-26. Vgl. Earl of Avon 1965, 443; Jebb 1972, 141ff. Memorandum C war von dem Nachkriegsplanungsausschuss verfasst worden (s. u.). Webster war der Hauptautor der Einleitung und der Memoranda A, B und E, wobei Jebb und J. S. Fleming, ein Beamter aus dem Kabinettsbüro, an letzterem Papier mitgearbeitet hatten. Siehe Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 16.4. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 28. Cadogan war nicht zufrieden mit diesen Memoranda: "As usual, the people who have been thinking on these things, have thought themselves into a complete fuddle and are carelessly prodigal of words. They are so prolix as to be unintelligible, but by the time they reach that stage ... they have no thought of their own. A lot of pruning will be required". Siehe Cadogans Tagebucheintrag, 16.4. (Unterstreichung im Original) in Dilks (Hg) 1970, 619.

Weltfriedensrat solle nach dem Waffenstillstand die Gründung einer Weltorganisation und dreier untergeordneter Regionalräte für Asien, Europa und die westliche Hemisphäre mit je 12 - 20 Mitgliedern veranlassen. Daneben sollten "funktionale Ausschüsse" der Weltorganisation für wirtschaftlich-soziale Belange eingerichtet werden. Zur "Halifax-Konzeption" der Commonwealth-Beziehungen hatte der Premierminister bereits am 21. April im Unterhaus entwarnend erklärt, dass Großbritannien auf der anstehenden Konferenz keine Vorschläge zur "Zentralisierung" machen würde.⁶⁸

Für Großbritannien sollte die Commonwealth-Konferenz der Welt imperiale Einmütigkeit demonstrieren. Das bedeutete einerseits, dass die kontroverse "Halifax-Konzeption" der Commonwealth-Beziehungen demonstrativ fallen gelassen werden musste. Andererseits konnten die Dominien vielleicht dazu bewegt werden, Großbritanniens Großmachtstellung dadurch anzuerkennen, dass dem Mutterland im Exekutivrat einer neuen Weltorganisation eine "Fürsprache" und "Stellvertretung" für das Commonwealth zugestanden würden. Das "Allianzpotential" Großbritanniens würde so nicht in einer konkreten gemeinsamen Politik, die für Kanada und Südafrika inakzeptabel war, zum Ausdruck kommen, sondern in seinen flexiblen Klientelstaatenbeziehungen in einer neuen Weltorganisation. Es blieb abzuwarten, ob diese Überlegungen von den Dominien akzeptiert oder nicht vielmehr als Fortsetzung der politischen Unterordnung verstanden werden würden. Vielleicht würden auch andere sicherheitspolitische Themen ins Rampenlicht der Commonwealth-Beziehungen rücken?

6.5.: Vorbereitungen der Commonwealth-Konferenz in Kanada

Auch Ottawa nützte die Vorbereitung der Commonwealth-Konferenz zur Bestimmung seiner Position zu einer Weltorganisation. Einerseits begann der CPHP-Ausschuss Anfang 1944 eine intensivere Auseinandersetzung mit den sicherheitspolitischen Papieren seines britischen Gegenübers. Andererseits bereitete Ottawa eigene Hintergrundpapiere für die Konferenz vor. Währenddessen kritisierten die Oppositionsparteien weiterhin die Dominanz der Großmächte in den Vereinten Nationen und Kanadas Ausschluss von wichtigen Konferenzen und Entscheidungen.⁶⁹

Der kanadische Nachkriegsausschuss erhielt seit Herbst 1943 Papiere seines Gegenübers zum Problem der Weltsicherheit. Eine erste PHP-Studie beschäftigte sich Anfang September mit der Nachkriegsrüstung und hob darauf ab, dass ein Wiedererstarken der Achsenmächte verhindert und regionale bzw. weltweite Sicherheitssysteme eingerichtet werden müssten. Die Beteiligung der USA und

⁶⁸ PMM (44) 5: "The Postwar World Settlement" von Churchill, 8.5.1944 in PRO, DO 35/1854, WR 207/71. Vgl. Churchills Überlegungen in WM (44) 58th, Minute 2, 27.4. in PRO, CAB 65/42. Hughes 1974, 188; Woodward 1976-V, 117ff.; Hilderbrand 1990, 51f. Rede Churchills im britischen Unterhaus, 21.4. in James (Hg) 1974-VII, 6918-24, 6918. Churchills Memorandum wurde als Kritik der Memoranda des *Foreign Office* verstanden und stieß bei Eden, Jebb und Webster auf keine Gegenliebe. Siehe Auszüge aus Websters Tagebucheinträgen, 6.5., 8.5., 9.5. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 33; Jebb 1972, 138-42.

⁶⁹ Siehe etwa die Unterhausreden und -fragen von Jackman, Joseph S. Roy (Unabhängiger; Gaspé), 8.2.1944 in CHCD 1944-I, 270f., 290f.; Pouliot, 13.3.; Coldwell, 30.4. in Canada. House of Commons Debates. 1944. Bd. II. Ottawa 1944, 1402, 1999. Vgl. die Bemerkungen des ehemaligen Verkehrsministers, Pierre J. A. Cardin (L; Richelieu-Verchères), 13.6. in Canada. House of Commons Debates. 1944. Bd. IV. Ottawa 1944, 3767: "We are not among the Big Four. ... We are not going to be consulted when the peace terms are drafted; we shall be informed what the decision has been after the four great powers have met, and Canada will have to accept their decisions and the consequences. ... We are a small nation with great aspirations and with very strong hopes for the future, but we have not yet realized our hopes; we have not yet achieved what we think we are capable of achieving by the development of all our resources".

der kleineren Mächte seien "complementary, not alternative features of the post-war security system". Im Oktober und November untersuchte der Londoner Ausschuss u. a. die Fragen regionaler Sicherheitssysteme und einer Weltpolizeimacht der Vereinten Nationen (s. o.), die entweder international rekrutiert, organisiert und stationiert werden, sich aus nationalen Kontingenten einzelner Mitglieder zusammensetzen oder als Teil einer (regionalen) Allianzstreitmacht fungieren sollte. Jebbs Ausschuss bevorzugte die zweite Alternative und bezog zunehmend die Sowjetunion in seine Entwürfe eines regional ausgerichteten Sicherheitssystems ein.

Ottawa beschäftigte sich zuerst mit dem Regionalismus-Problem und einer internationalen Polizeimacht. Holmes zeigte Mitte Dezember die definitorisch-politischen Schwierigkeiten einer regionalen Unterteilung der Welt auf: "While we are obviously in an American, or at least a North American region, we are also, because of our entente with other British countries, interested in the security of most regions of the world". Riddell kritisierte, dass der britische Ausschuss die Möglichkeit einer internationalen Polizeimacht ablehnte. Besonders kleinere Mächte seien an einer globalen Nachkriegsordnung und einer Polizeimacht interessiert. Hinsichtlich des Regionalismus-Problems sei es besser, ergänzende Allianzsysteme für bestimmte Gebiete einzurichten, als die Welt sicherheitspolitisch in künstliche Regionen zu unterteilen. Die nationalen Interessen eines Staates an Allianzverbindungen in bestimmten Großräumen (für Kanada der Nordatlantik-, Pazifik-, und Arktikraum) stünden keineswegs seinem internationalen Interesse an "kollektiver Sicherheit" entgegen.⁷⁰

MacKay befasste sich Mitte Januar 1944 mit den mittel- und längerfristigen Implikationen einer möglichen Frontstellung Großbritanniens/der USA und der UdSSR. Eine derartige Konstellation könnten nur eine stabile Nachkriegsordnung in Europa und im Fernen Osten sowie eine aktive kanadische Beteiligung an Besatzungsstreitkräften verhindern helfen. Längerfristig würde der Kommunismus in Europa und dem Fernen Osten vorrücken, weshalb das Dominion weder den USA noch Großbritannien eine automatische Benutzung seines Luftraums oder seiner Flug-/Seehäfen gestatten sollte: "Otherwise Canada may become merely a convenient air corridor on both flanks for the extension of United States power towards the U.S.S.R. in a way which the latter might consider strategically dangerous". In einem späteren Kommentar regte MacKay an, die Idee einer internationalen Polizeimacht weiterzuentwickeln, deren Stützpunkte von Besatzungszonen ausgehend weltweit ausgedehnt werden könnten. Kanada etwa könne die Häfen in Halifax und Esquimalt oder die Luftwaffenstützpunkte in *Goose Bay* (Labrador) zur Verfügung stellen. Wie seine Kollegen war auch MacKay skeptisch gegenüber einem sicherheitspolitischen Regionalismus: "[W]e should start to work figuring out exactly what a North Atlantic Regional Organization, for instance, would do". Was eine Polizeimacht anging, so beschränkte sich ein Zwischenbericht des kanadischen Nachkriegsarbeitsausschusses Mitte Januar 1944 darauf, die in

⁷⁰ Zu den vorhergehenden beiden Abschnitten siehe PHP (43) 13 (Draft 1): "Post-War Armaments", 1.9.1943; PHP (43) 24 (Draft 3): "Post-War World Security", 29.10.1943; PHP (43) 24 (Final): "Post-War Security: Possible Military Organisation", 16.11.1943; Holmes an Wrong, 13.12.1943 (Zitat); Holmes an CPHP-Mitglieder, 15.12.1943; Memorandum, R. G. Riddell an Holmes, 29.12.1943; Memorandum "Comments on United Kingdom Memorandum ... of November 16, 1943", MacKay an Holmes, 13.1.1944; Memorandum, MacKay an Holmes, 13.1.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5716, DEA/7-BY(s). Protokoll der 10. CPHP-WC-Sitzung, 23.12.1943 in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AD(s), I. Vgl. Merrick 1974, 66ff.

London diskutierten Alternativen "international rekrutierte Macht" und "Beibehaltung nationaler Kontingente" zu referieren, ohne selbst Stellung zu beziehen.⁷¹

Diese Kommentare zu den britischen Papieren ließen wichtige Haltungen und Probleme der kanadischen Politik in der Gründungsphase der Vereinten Nationen deutlich werden: die anfängliche Befürwortung einer internationalen Polizeimacht, der Umfang der kanadischen Beteiligung an Besatzungstreitkräften in Europa und im Fernen Osten, die Skepsis gegenüber regionalistischen Sicherheitskonzeptionen sowie die Sorge, dass Kanada ein Luftschlachtfeld in einer möglichen Auseinandersetzung zwischen den beiden angelsächsischen Großmächten und der Sowjetunion werden könnte. Die Vorbereitungen für die Commonwealth-Konferenz zwischen Februar und Mai 1944 schärfen das kanadische Problembewusstsein weiter. Unterstaatssekretär Wrong schlug seinen Kollegen vor, dass sich der CPHP-Ausschuss intensiver mit der Planung einer Weltorganisation beschäftigen solle. In einer Denkschrift vom 23. Februar führte er aus, dass Ottawa in seinen Überlegungen zur Zivilluftfahrt und zu einer internationalen Wirtschafts-/Finanzordnung (Kap. 8) zwar bereits weit vorangekommen war, der politische Kern einer neuen Weltordnung aber bisher stiefmütterlich behandelt worden sei. "Funktionale" Organisationen der Vereinten Nationen könnten aber nur erfolgreich sein, wenn eine zentrale Weltorganisation die notwendige inhaltliche und sicherheitspolitische Kontrollfunktion übernehmen würde. Kanada könne allerdings keinen eigenen Entwurf für eine Weltorganisation ausarbeiten:

"[I]t would be a wasted effort ... to attempt to plan from the foundation upwards, since as a secondary country we have not a great enough influence to make our views prevail. We should, however, be in a position at least to decide what is not acceptable and to advocate changes or additions to fit our particular interests".

Es war jetzt an der Zeit, dass sich der Nachkriegsausschuss mit wichtigen Fragen der Nachkriegssicherheitspolitik beschäftigte, wie dem Regionalismus-Problem, dem Umfang der politischen Verpflichtungen in einer neuen Weltorganisation, der Verteidigungspolitik im "nordatlantischen Dreieck", im Nordpazifikraum und in Bezug auf mögliche Spannungen zwischen den USA und der UdSSR, sowie der sicherheitspolitischen Funktion des Commonwealth in der kanadischen Politik. Der Kriegsausschuss stimmte diesem Studienprogramm am 1. März zu.⁷²

Anfang Februar 1944 stellte der britische PHP-Ausschuss die beinahe endgültige Fassung des Papiers *The Military Aspects of Any Post-war Security Organisation* fertig, das zu den fünf Memoranda für die Commonwealth-Konferenz genommen werden sollte. Darin wurde der Vorschlag einer internationalen Polizeimacht wegen der fehlenden Existenz eines "Weltstaats" abgelehnt. Die

⁷¹ MacKay an Holmes, 13.1.1944 (Zitat); Memorandum, MacKay an Holmes, 13.1. in NAC, RG 25, Vol. 5716, DEA/7-BY(s). Memorandum, Wrong an CPHP-AC, 13.1., mit beiliegendem CPHP (44) Report 1 (Final): "Second Report of the Working Committee on Post-Hostilities Problems", 13.1. in NAC, RG 25, Vol. 5722, DEA/7-CB(s), I.

⁷² Protokoll der 14. CPHP-WC-Sitzung vom 17.2.1944, 18.2. in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AD(s), I. Wrongs Memorandum "Canadian Planning for the International Settlement", 23.2. in NAC, RG 25, Vol. 5705, DEA/7-J(s). Memorandum "The Disposition of Canadian Military Forces After the Conclusion of Hostilities with Germany", CPHP-AC an CWC, 11.2. (Dokument Nr. 715) in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-AB(s), II. Protokoll der 285. CWC-Sitzung, 1.3., 7f. in NAC, RG 2, Vol. 5681. Dieser Bericht des Nachkriegsausschusses wies weiter darauf hin, dass Ottawa für die Planung seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht nur wissen müsse, in welchem Umfang und wie lange Streitkräfte in Deutschland stationiert bzw. für den Krieg im Fernen Osten bereit gestellt werden müssten, sondern auch, welche militärische Rolle die neue Weltorganisation spielen würde.

Einrichtung von "Sicherheitsregionen" sei aus militärischer Sicht zwar wenig sinnvoll, aber Regionalräte könnten u. U. effektiv mit einem Beratungsstab (MSC) zusammenarbeiten. Für den Erfolg einer Weltorganisation sei eine fortgesetzte Zusammenarbeit der Großmächte nach dem Krieg unentbehrlich. In Ottawa begann Henry Angus die kritische Rezeption dieser Studie, indem er die Annahmen des sicherheitspolitischen Kondominiums und der absoluten Friedfertigkeit der Großmächte ebenso hinterfragte wie die Konzentration auf Europa und Asien statt einer anzustrebenden globalen Zuständigkeit und universalen Mitgliedschaft einer Weltorganisation. Reid beanstandete, dass die Idee einer internationalen Polizeimacht vorschnell beiseite gelegt worden sei und schlug vor, diese Frage unter verschiedenen Gesichtspunkten (internationale Rekrutierung unter Ausschluss von Staatsbürgern der Großmächte; von einer Weltluftfahrtorganisation betriebene Luftwaffenstützpunkte; Kontrolle der Streitkräfte durch einen Weltsicherheitsrat) zu studieren, um der Dominanz der "Großen Drei" in dem britischen Entwurf zugunsten von kleineren Mächten und "intermediate powers" entgegenzuwirken.

Auch Wrong war der Idee einer internationalen Polizeimacht gegenüber aufgeschlossen. Der Erfolg des *British Commonwealth Air Training Plan*, über den in Kanada auch Piloten aus Nicht-Commonwealth-Ländern ausgebildet wurden (Amerikaner, Franzosen, Norweger, Polen, Tschechen, Slowaken, etc.), gab dafür Anlass zu Optimismus. Der Kern einer solchen Polizeimacht könne anfangs mit der Bewachung und Verteidigung von strategischen Stützpunkten beauftragt werden, dann Besatzungsaufgaben in Deutschland übernehmen, um schließlich von einer Weltorganisation zur Aufrechterhaltung des Friedens und Vermeidung von Konflikten besonders unter Kleinstaaten eingesetzt zu werden. Ferner unterschätze London die Bedeutung einer aktiven sicherheitspolitischen Beteiligung von "important secondary states such as France, the Netherlands, Canada, Australia, India and Belgium". Schließlich müsse sich Ottawa entscheiden, ob es für oder gegen ein regionales Weltsicherheitssystem sei.

MacKay machte sich Gedanken über die wahrscheinliche Form von Nachkriegskonflikten. Auseinandersetzungen zwischen kleineren und "mittleren" Staaten könnten durch eine Polizeimacht mit weltweiten Stützpunkten vermieden bzw. unter Kontrolle gebracht werden. Zu Konflikten der "Großen Vier" besonders zwischen der angloamerikanischen Seite und der Sowjetunion bemerkte er nüchtern: "[W]e shall probably have to rely on the time-honoured system of a balance of powers. The difficulty will be to prevent either group from bringing within its power system border states or areas". Grenzregionen/-staaten könnten durch die "Neutralisierung" und "Entmilitarisierung" von Stützpunkten und/oder das Stationieren einer internationalen Polizeimacht stabilisiert werden. Kanada müsse aus diesen Gründen die Idee einer neuen Weltorganisation und -polizei unterstützen, andernfalls eine strikt neutrale Haltung besonders hinsichtlich des Zur-Verfügung-Stellens von Stützpunkten einnehmen. Auch Soward befürwortete eine eingehendere Beschäftigung mit dem Vorschlag einer internationalen (Polizei)Luftwaffe, die aus nationalen Kontingenten bestehen und einer Weltorganisation unterstellt sein sollte. Wie die meisten seiner Kollegen kritisierte er die Überbewertung Chinas und die Vernachlässigung Frankreichs in den britischen Überlegungen, die von einer sicherheitspolitischen Zwei- bis Dreimächteherrschaft ausgingen. Im Gegensatz zu seinen Kollegen lehnte Soward allerdings einen sicherheitspolitischen Regionalismus nicht *a priori* ab.⁷³

⁷³ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe PHP (43) 24A (Final): "The Military Aspects of Any Post-War Security Organisation", 3.2.1944; Angus' Memorandum "Comments on the United Kingdom Memorandum ...", 15.2.; Reids

Anfang März fasste der Nachkriegsausschuss die Meinungen seiner Mitglieder zur letzten Fassung des britischen Papiers in drei Hauptpunkten zusammen. Kritisiert wurde erstens die voreilige Ablehnung einer internationalen Polizeimacht anstelle der allmählichen Entwicklung einer solchen Macht für die neue Weltorganisation; zweitens die übermäßige Konzentration auf die militärische Nachkriegskontrolle Deutschlands und Japans bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Errichtung einer neuen globalen Weltordnung; sowie drittens die Annahme, dass die Weltsicherheit eine Angelegenheit der "Großen Drei" (ohne das von den Großmächten nur der Form halber berücksichtigte China) sei und wichtige "zweitrangige" Mächte wie Kanada, die Niederlande oder Belgien ignoriert werden könnten.⁷⁴

Weitere Studien des Nachkriegsausschusses und einzelner Beamter brachten diese Überlegungen dann in die eigentliche Vorbereitung der Commonwealth-Konferenz ein.⁷⁵ Am 21. April stellte der Nachkriegsausschuss ein Papier fertig, in dem zwischen verteidigungspolitischen Regionalabkommen zu spezifischen Zwecken wie dem Canberra-Pakt und der problematischen regionalen Aufgliederung der Weltsicherheit unterschieden wurde. In ihrer Ausrichtung auf besondere militärische Probleme seien defensive Allianzverträge für die Stabilität einer bestimmten Region zwar notwendig. Gewisse Argumente sprächen auch für eine regional gegliederte Weltsicherheit, wie etwa die Möglichkeit für einen Weltsicherheitsrat, die Beilegung bestimmter Konflikte an Regionalräte zu delegieren. Dies erlaube ferner eine weitergehende sicherheitspolitische Einbeziehung der kleineren Mächte in einer bestimmten Region, erleichtere die notwendige innenpolitische "Mobilisierung" aller Anrainerstaaten und vereinfache material- bzw. nachschubtechnische Probleme für militärische Einsätze. Die Argumente gegen eine regional ausgerichtete Weltsicherheit überwögen allerdings: Regionale Organe würden in den jeweiligen Großräumen einem allgemeinen "Isolationismus" Vorschub leisten. Es sei zudem unwahrscheinlich, dass die kleineren Staaten in solchen Sicherheitsregionen eine wichtige Rolle bei der Konfliktbeilegung und Aufrechterhaltung des Friedens spielen würden. Vielmehr bestünde die Gefahr des Entstehens einer "Einflussphäre" der ansässigen Großmacht, was weltweit zu rivalisierenden Blöcken führen könnte. Abgesehen davon, dass "Regionen" willkürlich definiert und geographisch festgelegt seien, müssten viele Staaten(gruppen) wie die Kolonialmächte oder das Commonwealth ihren Sicherheitsinteressen gemäß in mehr als einer "Region" vertreten sein. Die Grundannahme der Konzentration des sicherheitspolitischen Beitrags eines Staates in einer Region sei dadurch untergraben.

Memorandum "United Kingdom Memorandum of February 2, 1944 ...", 21.2.; Wrongs "Note on P.H.H. Paper (43) 24A ...", 23.2.; MacKays "Comments on P.H.P. Paper (43) 24A ...", 29.2.; Sowards "Comments on P.H.P. (43) 24A ...", 29.2. in NAC, RG 25, Vol. 5716, DEA/7-BY(s). Vgl. Holmes 1979-I, 230.

⁷⁴ Wrong an Ritchie, 6.3.1944, mit beiliegender "Note by the Canadian Working Committee on Post-Hostilities Problems on P.H.P. Paper (43) 24A ...", 6.3. in NAC, RG 25, Vol. 2103, CH/AR 405/1/4, I. Vgl. Protokoll der 14. CPHP-WC-Sitzung am 17.2., 18.2. in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AD(s), I.

⁷⁵ Wegen den vielfältigen Nachkriegsaspekten der kurzen Tagesordnung sei es "difficult to determine what preparatory work should be done". Siehe Memorandum "Preparations for the Prime Ministers' Conference in London", Wrong an King, 4.4.1944 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 322, C-222264-8. Malanias (s. o.) und Reids (Kap. 5) Memoranda wurden zu den im Folgenden diskutierten Hintergrundpapieren für die Commonwealth-Konferenz genommen. Siehe Malanias Memorandum "Soviet Constitutional Changes", 19.2.1944, mit Marjorie McKenzies Marginalie, 3.5.1955 in NAC, RG 25, Vol. 3243, DEA/5842-40. Reids Memorandum "Planning in the United States State Department on the International Political Aspects of the Peace Settlement", 21.4.1944, mit McKenzies Marginalie, 16.5.1955 in NAC, RG 25, Vol. 823, ODS-NAR/702.

Für die Beamten in Ottawa widersprachen also regionale sicherheitspolitische Organisationen der Konzeption der weltweiten "Unteilbarkeit des Friedens".⁷⁶

Wrong beschäftigte sich mit der Vertretung von nicht-ständigen Mitgliedern in einem Weltsicherheitsrat. Im Völkerbund seien die Commonwealth-Mitglieder trotz ihrer erheblichen Beiträge zum Haushalt zu selten in den Rat gewählt worden, den lateinamerikanische und europäische Staaten monopolisiert hätten. Die aus der nationalstaatlichen Demokratietheorie stammende Annahme, ein souveräner Staat könne mehrere andere souveräne Staaten in einem Weltsicherheitsrat repräsentieren, sei nur in bestimmten Fällen nach Vorabsprache möglich, ansonsten aber wegen fehlender Rückbindung und Rechtfertigungspflicht eine völkerrechtliche Fiktion. Weiterhin sei es ungerecht, allen Staaten ohne Rücksicht auf ihren Beitrag zu der Weltorganisation die gleiche Wahlchance zu gewähren. Das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" böte allerdings einen Ausweg: "[I]t may prove desirable to relate frequency of service on the Council to the size of contribution which would be based on capacity to pay and thus reflect the general importance of each state".⁷⁷

R. G. Robertson hob in seiner Untersuchung der Relevanz des Commonwealth für die Nachkriegspolitik hervor, dass eine Weltorganisation absoluten Vorrang vor Zusammenschlüssen wie der britischen Staatengemeinschaft haben müsse. Die Formulierung einer "gemeinsamen" Sicherheits- oder Verteidigungspolitik der Commonwealth-Länder unter der Führung Großbritanniens würde anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen den Eindruck eines "Staatenblocks" und Anlass zu Misstrauen geben. Zudem seien die Interessen der Dominien und des Mutterlands zu verschieden, als dass sie auf einen Nenner gebracht werden könnten. Außerdem würden Auseinandersetzungen über eine "gemeinsame Politik" die britische Staatengemeinschaft schwächen. Kanada könne keine verteidigungspolitischen Verpflichtungen im Commonwealth eingehen, welche die Zusammenarbeit mit den USA im PJBD gefährden würden, sondern sollte weiterhin einen flexiblen Kurs verfolgen:

"[I]t can well be argued that the proposals for a common policy would effect, not only a relative diminution in the influence of the Commonwealth as a force for peace, but also a positive diminution in that influence. ... What is wanted is a community in attitude resulting in a harmony of policy. An attempt at forced community might defeat the very objective that is sought".⁷⁸

Schließlich fand eine landesweite Umfrage der *Canadian Opinion Company* im März 1944 für das WIB heraus, dass die Öffentlichkeit vor allen anderen Problemen wie der Demobilisierung der Streitkräfte oder der Nachkriegsbehandlung Deutschlands an der Form der Friedensordnung und der Vermeidung einer Nachkriegsrezession interessiert war. Dies war eine Weiterentwicklung gegenüber der WIB-Umfrage vom Oktober 1943 (Kap. 5), in der sich eine Mehrheit für die gleichwertige Priorität von innen- und außenpolitischen Nachkriegsproblemen ausgesprochen hatte. Auf die Frage, ob die Form der

⁷⁶ Entwurf CPHP (44) Report 2 (Final): "Advantages and Disadvantages of the Regional Organisation of Security and Defence" des CPHP-WC, 21.4.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5722, DEA/7-CB(s).

⁷⁷ Wrongs Memorandum "Representation of Smaller Countries on World Security Council", 25.4.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I.

⁷⁸ R. G. Robertsons Memorandum "Commonwealth Commitments for Canada as Factors for Consideration in Connection with General Security", 21.4.1944 in NAC, RG 25, Vol. 823, ODS-NAR/702. Norman Robertson wiederholte die Argumente gegen eine Mitgliedschaft des britischen Commonwealth (d. h., Großbritanniens) in einem Weltrat wenig später gegenüber Webster. Siehe Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 9.5. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 33.

Friedensordnung ausschließlich von den Großmächten entschieden werden oder ob alle Nationen ein Mitspracherecht daran haben sollten, zogen 68 % aller Kanadier (75 % aller Britisch-Kolumbier; 72 % aller Québecer) die zweite Alternative vor. Was die grundsätzliche Ausrichtung der Außenpolitik betraf, so waren 36 % aller Kanadier (11 % in Québec) für die Bindung an das Mutterland, 33 % (46 % aller Québecer) für eine stärkere Zusammenarbeit mit den USA und 23 % (30 % in Québec) für eine beiderseitige Orientierung. Landesweit sprachen sich 47 % aller Kanadier für eine unabhängige Außenpolitik aus (70 % in Québec) und nur 46 % (21 % in Québec) für eine Empire-Verbindung.⁷⁹

Diese Zahlen belegen, dass die kanadischen Diplomaten keine Vordenker waren, sondern in ihren Memoranda die Trends der öffentlichen Meinung reflektierten. Kings Haltung zu den Beziehungen im Commonwealth und seiner sicherheitspolitischen Rolle fand somit grundsätzliche Unterstützung in der Öffentlichkeit. Die Vorbereitungen für die Commonwealth-Konferenz im *Department of External Affairs* hatten die kanadische Haltung zu einer neuen Weltorganisation weiter festgelegt. Ottawa lehnte eine regional strukturierte Weltorganisation ebenso ab wie die sicherheitspolitische Dominanz der Großmächte, die durch eine bessere "Mittelmacht"-Vertretung nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" beschränkt werden sollte. Gegenüber einer internationalen Polizeimacht waren die Beamten des *East Block* deutlich aufgeschlossener als ihre Kollegen im *Foreign Office*.

6.6.: Die Commonwealth-Konferenz

Auf der Konferenz der Commonwealth-Premierminister in London (1. - 16. Mai 1944) wurde eine ganze Palette von Fragen (die militärische Lage, diplomatische Probleme, Wirtschafts-, Luftfahrt-, Schifffahrts-, Verteidigungs-, Ein-/Auswanderungs-, Beschäftigungs- und Kolonialpolitik) diskutiert. Die Denkschriften des *Foreign Office* und Churchills über die Nachkriegsordnung wurden den Dominien erst am Abend des 8. Mai 1944 übergeben. Am Tag zuvor hatte Churchill King erneut seine sicherheitspolitischen Vorstellungen über Regionalräte und einen Großmachtsicherheitsrat dargelegt.⁸⁰

Das Problem der Nachkriegsordnung wurde erstmals am 9. Mai diskutiert. Eden gab einen Überblick über die Vorstellungen des *Foreign Office* bzw. Churchills und über die Gespräche mit Stettinius, die eine prinzipielle Übereinstimmung über die Organe einer Weltorganisation (Vollversammlung, Exekutivrat) gezeigt hatten. Der britische Außenminister erklärte, dass seine Regierung noch keinen endgültigen Standpunkt zur Frage einer neuen Weltorganisation bezogen habe. Premierminister Curtin problematisierte sogleich die Frage der Zuständigkeiten von "regionalen Räten" und behauptete, dass Australien für den Pazifikraum sicher mehr Expertise in einen Regionalrat

⁷⁹ Canada. Wartime Information Board: A Dominion-Wide Survey of Canadian Opinion on International and Domestic War Issues, Handling of Information and Post-War Problems. Conducted for the Wartime Information Board by the Canadian Opinion Company. Survey No. IV. Toronto [March] 1944a, 7, 8, 15, 29. Zur Frage des Informationsbedürfnisses der Öffentlichkeit siehe auch WIB Information Brief 35, June 12, 1944: "Information Wanted (III)".

⁸⁰ *Office of the War Cabinet [an Dominion Delegations]*, 8.5.1944 mit beiliegenden Memoranda PMM (44) 4, 8.5. und PMM (44) 5, 8.5.; Memorandum "P.M.M. (44) 4. 8th May. 1944 ...", N. A. Robertson an King, o. D. [9.5.?] in NAC, MG 26 J 4, Vol. 323, C-222599-621, C-222641-4. Vgl. Holmes an Wrong, 9.5. mit beiliegender Kopie von PMM (44) 4, 8.5. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Telg. 18, Curtin an geschäftsführenden australischen Premierminister F. M. Forde, 16.5. in DAFP 7, 304f. Kings Tagebucheintrag, 7.5., 438f. in NAC, MG 26 J 13. Gute Überblicke über die Commonwealth-Konferenz geben Merrick 1974, 76-87 und Adams 1981, Kap. 5.

einbringen könne als Großbritannien, das allerdings in einem europäischen Rat vertreten sein sollte. King stimmte mit den Memoranda des *Foreign Office* grundsätzlich überein und strich die verteidigungspolitische Bedeutung des PJBd heraus. Er äußerte jedoch Zweifel an Churchills regionalistischer Konzeption der Weltsicherheit und seiner Vorstellung des Commonwealth als "Block" in verschiedenen Regionalräten, was die Zusammenarbeit mit den USA und anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen beeinträchtigen könnte. Der britische Premierminister erwiderte darauf, dass die europäische Sicherheit für ihn das Sorgenkind Nr. 1 sei. Nur über einen Regionalrat könne garantiert werden, dass sich die Großmächte nicht aus Unlust zu größeren Truppenverpflichtungen nach dem Krieg aus Europa zurückziehen würden. Churchill gestand jedoch zu, dass die Regionalräte einem zentralen Weltsicherheitsrat verantwortlich sein müssten, der von einer "Supreme Peace Executive" oder einem "Steuerausschuss" der Großmächte geleitet werden würde. Außerdem könnten zur Zusammenarbeit mit den Regionalräten regionale Ausschüsse der Vollversammlung eingerichtet werden.

King konterte mit den Argumenten des Regionalismus-Memorandums des Nachkriegsausschusses, nach denen eine regionale Gliederung der Weltsicherheit "isolationistische" Tendenzen in Kanada, den USA und anderen Staaten ermutigen würde. Der kanadische Premierminister warf in seiner Reaktion auf Churchills Papier weiterhin die Frage auf, ob nur die "Großen Drei" oder auch andere Mächte Mitglieder des Weltsicherheitsrats sein sollten, ob Großbritannien oder das Commonwealth vertreten sein würde. Schließlich erklärte King, dass zentrale Nachkriegsfragen auf der Commonwealth-Konferenz nur angesprochen, nicht aber entschieden werden könnten, was den einzelnen Kabinetten vorbehalten war. Smuts folgte King mit ebenfalls kritischen Ausführungen zu Churchills Regionalismus-Konzept und unterstützte den universelleren Ansatz des britischen Außenamts. Die Premierminister einigten sich schließlich darauf, eine gemeinsame Erklärung zu den diskutierten Fragen zu verabschieden und vom *Foreign Office* Instruktionen für die britischen Vertreter bei den Washingtoner Diskussionen ausarbeiten zu lassen, was umgehend geschah.⁸¹

Am 11. Mai diskutierten die Premierminister die Nachkriegsordnung anhand der Papiere des *Foreign Office* und Churchills genauer. Eden erklärte einleitend, dass die *Foreign Office*-Memoranda die Grundlage für anstehende Beratungen mit den Vereinigten Staaten bilden, aber im Sinne der Commonwealth-Gespräche abgeändert werden sollten. Anschließend gab King eine längere Erklärung ab, in welcher er die auf dem vorherigen Treffen angesprochenen Punkte vertiefte und die *Foreign Office*-Memoranda kommentierte. Er betonte, dass den Großmächten zwar die Führungsrolle in einer Weltorganisation zukomme, dass aber "mittlere" und kleinere Mächte nicht nur für ihre Beiträge, sondern auch zur Mitsprache in einem Exekutivrat herangezogen werden sollten: "By recognition of this functional principle of representation, we can retain 4-Power leadership in achieving security, but avoid

⁸¹ *Confidential Annex* von PMM (44) 9th, 9.5.1944; PMM (44) 7: "Draft Directive for United Kingdom Representatives at Washington Discussions", 10.5. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 322, C-222109-19, C-222214. Kings Tagebucheintrag, 9.5., 445f. in NAC, MG 26 J 13. Vgl. Auszug aus Telg. 12, Curtin an geschäftsführenden Premierminister Forde, 9.5. in DAFP 7, 284ff. O'Shea 1949/50, 13; Adams 1981, 280f.; Gilbert 1986-VII, 768f. Der britische Instruktionsentwurf gab folgende Leitlinien vor: "(1) The essential aim is the establishment of a world organisation for the maintenance of peace and security on the basis of the continued collaboration of the United States, the U.S.S.R. (and possibly China) with the British Commonwealth. (2) It is essential that the central organisation should possess and be prepared to use adequate force for this purpose. (3) Regional political organisations should be constituted under the aegis of a world political organisation. Their exact functions might differ as between regions and regions".

a too rigid adherence to the 4-Power principle, which might not be in the best interests of a co-operative world order". King bezeichnete Kanada dabei erstmals offiziell als "Power of middle size".

In seiner Kritik von Churchills Regionalismus folgte der kanadische Premierminister erneut dem Nachkriegsausschuss in der Unterscheidung zwischen begrüßenswerten regionalen Verteidigungsarrangements wie dem PJBd oder dem ANZAC-Pakt und einer abzulehnenden Regionalstruktur der Weltsicherheit: "[A] major lesson of this war is the truth that the seas do not divide and that the peace and prosperity of the world are indivisible". Schließlich griff King noch mit den Argumenten aus R. G. Robertsons Memorandum Churchills Vorschlag an, dass das "britische Empire und Commonwealth", nicht Großbritannien, in einem Weltsicherheitsrat vertreten sein sollte. Die politisch-konstitutionelle Entwicklung der Zwischenkriegszeit widerspräche einer derartigen Commonwealth-Konzeption, weil die Dominien jetzt ihre Außenpolitiken selbständig gestalteten. Großbritanniens "Allianzpotential", das Eden beschworen habe, läge nicht in der Schaffung eines Commonwealth-Blocks, sondern in der fortgesetzt lockeren Zusammenarbeit und Konsultation aller Commonwealth-Mitglieder. Die kanadische Regierung sei für die Gründung einer "starken neuen Weltorganisation" und hoffe, dass die "mittleren" und kleineren Mitglieder der Vereinten Nationen bei der Planung nicht vor vollendete Tatsachen gestellt, sondern eine wirkliche Mitsprache haben würden.

Die Kritik des neuseeländischen Premierministers Fraser an Churchills Vorstellungen ging in dieselbe Richtung. Zu den Memoranda des Außenamts merkte Fraser an, dass eine territoriale Garantie der Friedensordnung durch eine Weltorganisation vermieden werden müsse und dass die geplante Vollversammlung die "Sonderorganisationen" der Vereinten Nationen überwachen und koordinieren sollte. Das Vorhaben einer internationalen Polizeimacht unterstütze Neuseeland schon seit seiner Erklärung an den Völkerbund vom 16. Juli 1936. In seiner Antwort auf diese Kritikpunkte bestritt Churchill vorgeschlagen zu haben, Großbritannien solle das Empire und Commonwealth in einem Weltsicherheitsrat vertreten. Allerdings müsse ein solcher Rat aus Gründen der Handlungsfähigkeit auf die "Großen Drei" beschränkt werden, so dass nicht alle Dominien oder alle Sowjetrepubliken darin repräsentiert sein könnten. Man dürfe außerdem nicht vergessen, dass Großbritannien nach dem Krieg wirtschaftlich, finanziell und militärisch enorm geschwächt sein würde, so dass die Zusammenarbeit mit dem Commonwealth von grundlegender Bedeutung für die eigene weltpolitische Rolle sein würde. Es wäre daher von Vorteil, wenn Großbritannien im Weltsicherheitsrat nach jeweiliger Konsultation mit den Dominien "für das Commonwealth" sprechen könne. Auf dieser Sitzung schlugen sich Smuts und Fraser auf die kanadische Seite, wie King befriedigt notierte:

"[W]hat pleased me most of all was that Smuts followed immediately after what I had said and backed up what I said as to the necessity of each part of the Commonwealth maintaining its own identity but being represented in its own right, the danger of anyone speaking with a single voice for the Empire and Commonwealth".

Dagegen war Curtin eher bereit, die britische Position und die auf die Großmächte begrenzten Gespräche über eine Weltorganisation zu akzeptieren, obwohl ihm sein Außenminister Evatt vorher eingeschärft hatte, gegen den Ausschluss der Dominien von der Nachkriegsplanung zu protestieren: "Dominions should be associated from the beginning with arrangements affecting the post-war international order, with opportunity for expression of views at every stage". Wegen der vehementen Regionalismus-Kritik zog Churchill sein Papier aus den offiziellen Konferenzdokumenten zurück und

erklärte, dass die *Foreign Office*-Memoranda im Lichte der Kommentare der Premierminister zu problematisierenden Hintergrundstudien mit alternativen Lösungsvorschlägen umgearbeitet werden sollten.⁸²

Noch am selben Tag hielt King in Westminster eine gelungene Rede, in der er wesentliche Elemente vorheriger Erklärungen zu den Commonwealth-Beziehungen ("continuing conference of Cabinets" statt eines Commonwealth-"Blocks") und zur Sicherheitspolitik ("the security of nations ... is indivisible. Their prosperity also is indivisible") wiederholte.⁸³ Kings Westminster-Rede wurde in der Presse nahezu einhellig gepriesen⁸⁴, wie überschwängliche Kommentare im TORONTO DAILY STAR, in der WINNIPEG FREE PRESS, der FINANCIAL POST und MACLEAN'S zeigten. Nach der FREE PRESS habe King seine Kritik an der Halifax-Ansprache in eine "internationalistische Perspektive" gertickt: "In every line, in every metaphor, the Prime Minister pleaded for a world organization". Die VANCOUVER SUN begrüßte Kings Vorschläge zu einer Weltorganisation als "model peace structure". Für die HALIFAX CHRONICLE war Kings vorsichtiger "Internationalismus" die einzige Alternative zu machtpolitischem Regionalismus. Der MONTREAL STAR sprach von Kanadas "beneficent influence ... in the settlement of post-war problems". Kings Rede war laut SATURDAY NIGHT an die Adresse Washingtons⁸⁵ gerichtet, um das dortige Misstrauen gegenüber dem Empire abzubauen, weshalb King die "internationalistisch" ausgerichtete, lockere Zusammenarbeit im Commonwealth und die nachbarschaftlichen Beziehungen zu den USA hervorhob.⁸⁶

⁸² *Confidential Annex* von PMM (44) 12th, 11.5.1944 mit Anhang 1: *Statement Made By the Right Hon. W. Mackenzie King ...*, 11.5. und Anhang 2: *Statement Made By the Right Hon. P. Fraser ...*, 11.5. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 322, C-222139-50. Kings Tagebucheintrag, 11.5., 450ff. (Zitat) in NAC, MG 26 J 13. Auszüge aus Websters Tagebucheinträgen, 11.5., 12.5. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 34f. Earl of Avon 1965, 443. Telg. 88, Evatt an Curtin, 12.5. (Zitat; Unterstreichung im Original); Telg. 18, Curtin an Forde, 16.5.; Telg. 20, Curtin an Evatt, 16.5. in DAFP 7, 288ff., 304f., 310f. Vgl. O'Shea 1949/50, 13-7; Eayrs 1972-III, 141f.; Hughes 1974, 188f.; Anderson 1977, 109f.; Garner 1978, 270; Holmes 1979-I, 149f.; Stacey 1981-II, 366f., 379; Adams 1981, 276-9, 281ff.; Hilderbrand 1990, 53f. Zu den Regionalismus-Differenzen vgl. Telg. 4045, amerikanischer Chargé d'Affaires in London/H. Bucknell jr., 18.5. in FRUS 1944-I, 636f. Aufzeichnung, Cranborne an Churchill, 11.5. in PRO, DO 121/10A. Der Brief des damaligen neuseeländischen Premierministers M. J. Savage an den Völkerbund, 16.7.1936, ist abgedruckt in Mansergh 1953-I, 152-5.

⁸³ W. L. M. King: *Canada and the War: Proceedings on the Occasion of an Address by Rt. Hon. W. L. Mackenzie King, ... to the Members of Both Houses of Parliament of the United Kingdom. ... Westminster, London, England, May 11, 1944.* London 1944, 14ff. Kings Tagebucheintrag, 11.5., 453f. in NAC, MG 26 J 13.

⁸⁴ WIB-Analysen zeigten, dass die Öffentlichkeit Kings Rede mehr Aufmerksamkeit schenkte als der Commonwealth-Konferenz insgesamt. Vgl. WIB Press Survey: May 2 - 9, 1944, 3f.; WIB Press Survey: May 9 - 16, 1944, 2-7; WIB Press Survey: May 16 - 23, 4-10; WIB Press Survey: May 23 - 30, 1944, 4ff.; WIB Field Report 56: May 10, 1944, 1, 7; WIB Field Report 57: May 17, 1944, 1, 7f.; WIB Field Report 58: May 24, 1944, 1, 7ff. Vgl. ebenso die britische Analyse in RIIA (Hg) 1980-II, RDP 206, 3.8.1944, 47f.

⁸⁵ In den Vereinigten Staaten und Großbritannien wurde Kings Rede von führenden Zeitungen (London TIMES; NEW YORK TIMES) als Zeichen einer Abkehr von früheren "imperialistischeren Konzeptionen" wie dem Ottawa-System imperialer Vorzugszölle von 1932 und einer "Öffnung" des Commonwealth in Richtung einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten begrüßt. Siehe "Commonwealth and World" in London TIMES, 12.5.1944; A. McCormick: "The Voice of Canada in the Empire Conference" in NEW YORK TIMES, 14.5. in NAC, MG 26 J 5, Vol. 76, D-47953, D-47957. Vgl. "A Tribute to Canada" in NASSAU GUARDIAN, 11.5. in Allen (Hg) 1946, 476f. Einen Überblick über die überwiegend zustimmenden britischen Pressekommentare zur kanadischen Rolle auf der Commonwealth-Konferenz gibt Dep. A.341, Hochkommissar in London/C. S. A. Ritchie an SSEA, 28.6. in NAC, RG 36/31: Akten des WIB, Vol. 17, File 9-6-A.

⁸⁶ Zu dem Vorhergehenden siehe 'Adelphi': "King's Speech Most Impressive" in FINANCIAL POST 38, 10.6.1944, 11; "Setting the Standard for World Organization" in HALIFAX CHRONICLE, 16.5., 8; "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 57, Nr. 12, 15.6.1944, 14f., 50; "Mr. King's Speech" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 37 (1943/44), 20.5.1944, 1, 3; "Marching in Larger Company" in TORONTO DAILY STAR, 11.5., 6; "Mr. King Presents Model Peace Structure" in VANCOUVER SUN, 11.5., 4; "Memorable Day" in WINNIPEG FREE PRESS, 12.5. in Allen (Hg) 1946, 477f. "Premier Mackenzie King" in MONTREAL DAILY STAR, 22.5. in NAC, MG 26 J 5, Vol. 76, D-47954.

Die FREE PRESS und das EDMONTON JOURNAL erklärten in einer Umkehrung der konservativen Kritik an Kings Politik, dass die Bildung eines "Commonwealth-Blocks" das erfolgreiche Einrichten einer neuen Weltorganisation gefährden, wenn nicht gar zunichte machen würde. Wie der SASKATOON STAR-PHOENIX stellten viele Kommentare eine Verbindung zwischen der neuen "internationalistischen" Haltung des Premierministers und der Politik Cordell Hulls her, wofür Kings Ausführungen zur "Unteilbarkeit des Friedens und Wohlstands" als Belege angeführt wurden. Nach der VICTORIA DAILY TIMES stand Kings Erklärung in der "Whig"-Tradition der "Emanzipation" der kanadischen Außenpolitik von Großbritannien: "Our evolution from colonial to Commonwealth status was rooted in the struggle for responsible government". Selbst das konservative OTTAWA JOURNAL bemerkte, dass Kings Widerstand gegen einen "Empire-Block" politisch gerechtfertigt gewesen sei.⁸⁷

Richer und Heroux strichen die Selbstständigkeit des kanadischen Kriegseintritts heraus, wiederholten ihre Forderung nach einer unabhängigen Außenpolitik und behaupteten, dass das Commonwealth seine politische Stärke nicht aus Institutionalisierung oder Zentralisierung, sondern aus freiwilliger Zusammenarbeit und ständiger Konsultation schöpfte, obwohl sogar diese moderaten Vorstellungen LE DEVOIR suspekt waren. Dagegen stimmte LA PRESSE Kings Rede vorbehaltlos zu und sprach von der Notwendigkeit, die kanadische Außenpolitik nicht auf das Commonwealth zu begrenzen, sondern grundsätzlich aktiver in die Weltpolitik auszuweiten.⁸⁸

Kritische Stimmen zu Kings Rede wie in der VANCOUVER PROVINCE, die behauptete, der Premierminister habe einmal mehr das "Gespenst" des Commonwealth-Zentralismus heraufbeschworen, um die eigene, allseits bekannte Politik verteidigen zu können, waren nicht zahlreich. Der GLOBE bemängelte, dass King sich nicht zur Zukunft des Commonwealth geäußert habe, auch wenn er es vermieden hätte, seine frühere Kritik ausdrücklich zu wiederholen. Nach Meinung des MONTREAL DAILY STAR habe King zwar seine Position zur engeren Zusammenarbeit im Commonwealth und zu dessen sicherheitspolitischer Rolle unmissverständlich dargelegt, habe aber zugleich seine überzogene, unrichtige Analyse der Reden von Halifax, Smuts und Curtin aufgewärmt: "[T]he difference in attitude towards the British Commonwealth and Empire between himself [King, d. V.] and Mr. Curtin and ... Smuts is one of method far more than of principle". Die HALIFAX CHRONICLE merkte an, dass die Stabilität des Nachkriegssystems zu einem guten Teil davon abhinge, ob die Großmächte ihre Klientelstaaten an sich binden und sicherheitspolitisch im Zaum halten können würden. Aus dieser Perspektive könne sich Kings vorsichtige Politik als illusorisch erweisen, denn Kanada müsse sich entscheiden, ob es der amerikanischen oder britischen Staatengruppe angehören wolle. Die MONTREAL

⁸⁷ "Mr. King's London Speech" in EDMONTON JOURNAL, 12.5.1944 in Allen (Hg) 1946, 480ff.; "Mr. Mackenzie King and the Empire" in OTTAWA JOURNAL, 12.5., 4; "Mr. King's Speech" in SASKATOON STAR-PHOENIX, 13.5. in Allen (Hg) 1946, 483ff.; "Commonwealth and Beyond" in VICTORIA DAILY TIMES, 16.5. in Allen (Hg) 1946, 488f.; "Mr. King Speaks His Heart" und G. Dexter: "Memorable Day" in WINNIPEG FREE PRESS, 12.5., 11.

⁸⁸ "Le discours de M. King" in LA PRESSE, 11.5.1944, 6; O. Heroux: "Le discours de M. King" in LE DEVOIR, 12.5., 1; L. Richer: "Un plaidoyer en faveur de l'Empire et de l'unité impériale" in LE DEVOIR, 15.5., 1. Nicolets Urteil über die kanadische Haltung zeigte sich in einer scharfen Charakterisierung des heimlichen "Imperialisten" King: "une espèce de mystique qui associe curieusement dans son cerveau confus la liberté du monde et l'hégémonie britannique". Siehe J. Nicolet: "La vie politique: M. Churchill et le monde ... britannique" in Action nationale 23 (1944a), Nr. 6, 472ff., 474. Vgl. [F. H. Underhill]: "The Close of an Era: Twenty-Five Years of Mr. Mackenzie King" in Canadian Forum 24, Nr. 284 (1944/45), 1.9.1944, 125f.

GAZETTE bescheinigte Kings Rede eine "remarkably intricate confusion of argument". Der Premierminister habe einerseits engere Bindungen im Commonwealth mit Hinweis auf die kanadische Eigenständigkeit abgelehnt, sei aber andererseits bereit gewesen, eine neue Weltorganisation im Vergleich zum Völkerbund weitergehend zu unterstützen, was Beschränkungen der eigenen Hoheitsrechte mit sich bringen würde.⁸⁹

In dem am 16. Mai veröffentlichten Abschlusskommuniqué der Commonwealth-Konferenz fand sich zu Thema "Weltorganisation" nur folgender harmloser Satz: "We affirm that after the war a World Organization to maintain peace and security should be set up and endowed with the necessary power and authority to prevent aggression and violence". Dies war eine Bestätigung der Viermächte-Erklärung.⁹⁰ Was die Frage einer "gemeinsamen Commonwealth-Außenpolitik" anging, welche die Gemüter so sehr bewegt hatte, so hielt die Erklärung nüchtern fest: "We have also examined together the principles which determine our foreign policies, and their application to current problems. Here too we are in complete agreement". King hatte Churchill dazu genötigt, den vorgeschlagenen Singular "our foreign policy", der eine einheitliche Commonwealth-Position implizierte, durch einen Plural zu ersetzen.⁹¹ Bei seiner Rückkehr wurde der mit dem Ergebnis der Commonwealth-Konferenz sichtlich zufriedene King von Abgeordneten aller Parteien herzlich begrüßt. Aus der Sicht des *Foreign Office* hatte die Konferenz wesentlich dazu beigetragen, das kanadische Misstrauen gegenüber der eigenen sicherheitspolitischen Planung abzubauen, wie Webster über ein Gespräch Zimmerns mit einem Journalisten der WINNIPEG FREE PRESS festhielt.⁹²

6.7.: Reaktionen in der kanadischen Öffentlichkeit

Für die meisten Beobachter schrieb das Abschlusskommuniqué der Premierminister nur die bekannten Positionen der Commonwealth-Regierungen auf dem "kleinsten Nenner" fest. Insgesamt rief

⁸⁹ "Mr. King's Tribute to Britain" in GLOBE AND MAIL, 12.5.1944, 6; "A Challenge On the Wider Issues" in HALIFAX CHRONICLE, 13.5., 8; "Premier Mackenzie King's Address" in MONTREAL DAILY STAR, 11.5., 10; "A Matter of Degree" in MONTREAL DAILY STAR, 12.5., 10 (Zitat); "Mr. King's Still Evasive" in MONTREAL GAZETTE, 12.5., 8; "Straw Man Knocked Out" in VANCOUVER PROVINCE, 11.5., 4; "Shadows That Frighten" in VANCOUVER PROVINCE, 13.5., 4.

⁹⁰ Vgl. speziell dazu das Urteil der FREE PRESS: "The ideals of the Moscow Declaration are the only practical politics which the British nations will accept, the only magnet which will hold them together permanently, the only mechanism within which the diversities of this far-flung Commonwealth can be adjusted and harmonized". Siehe "The Commonwealth in Meeting" in WINNIPEG FREE PRESS, 2.5.1944, 11.

⁹¹ Abschlusskommuniqué der Konferenz der Commonwealth-Premierminister, 16.5.1944 in Mansergh (Hg) 1953-I, 585f. Kings Tagebucheinträge, 15.5., 483f., 486-9; 16.5., 493ff. in NAC, MG 26 J 13. Memorandum, Dexter an Ferguson/Sifton, 6.11. in QUA, Dexter Papiere, Vol. 3, File 26. Zu der Commonwealth-Konferenz und dem Kommuniqué vgl. Lingard/Trotter 1950, 299-304; Mansergh 1958-II, 183f.; Eayrs 1972-III, 205ff.; Granatstein 1981, 132. Zum Ergebnis der Konferenz bemerkte ein ehemaliger Beamter des Dominionministerium Jahre später mit erstaunlicher Offenheit: "What emerges clearly is that the [1944] Meeting marked the apotheosis of Mackenzie King and all that he stood for: ever since the Chanak incident in 1922 ... he had fought against centralization and Imperialism. This was for him virtually the last round - and he won completely. ... The attitude of the D[ominions] O[ffice] ... showed that it was more concerned with finding a solution that would be acceptable to all Dominion Governments than with crusading for any changes that it thought would serve British interests best" (Garner 1978, 266f.).

⁹² Unterhauserklärungen Graydons, Coldwells, Blackmores und Kings, 22.5.1944 in CHCD 1944-III, 3097-100. Kings Tagebucheintrag, 22.5., 529f. in NAC, MG 26 J 13. Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 23.5. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 36. Vgl. dazu Adams 1981, 292f.

das Kommuniké deshalb nicht das von offizieller Seite erwartete Interesse der Öffentlichkeit hervor.⁹³ Für den OTTAWA CITIZEN war das Abschlusskommuniké ein vages Dokument, das nur die Grundlage für genauere Erklärungen der Dominienregierungen sein könne. Aus der Sicht des MONTREAL DAILY STAR war der sicherheitspolitische Teil des Kommunikés eine bloße "Bekräftigung der Festlegungen der Moskauer Erklärung" und enthielt nichts Neues. Der CITIZEN erwartete von King eine, im Gegensatz zu der mangelnden politischen Unterstützung des Völkerbunds jetzt eindeutige Befürwortung des Prinzips der "kollektiven Sicherheit". In der WINNIPEG FREE PRESS wurde die Vermeidung zentralistischer Vorstellungen gelobt: "[T]he 1944 conference did not stop with a purely negative decision, a refusal to attempt an impossible thing. Instead, ... it threw the weight of the British peoples everywhere behind the project of creating an international organization". Die VANCOUVER SUN sprach davon, dass die "lockere" Zusammenarbeit des Commonwealth vorbildhaft für eine neue Weltordnung sei. Das internationale wichtige Problem seien ferner nicht die Commonwealth-Beziehungen, sondern das erfolgreiche Einrichten einer neuen Weltorganisation, wofür die Konferenz wichtige Vorarbeit geleistet habe.⁹⁴

Die kanadische Haltung auf der Konferenz wurde im WHIG-STANDARD, TORONTO DAILY STAR und SASKATOON STAR-PHOENIX als einzig mögliche Kompromisshaltung gewürdigt, die einerseits die Commonwealth-Beziehungen unbeschädigt ließ, andererseits die Aufmerksamkeit der Premierminister auf eine neue Weltorganisation konzentrierte. Das OTTAWA JOURNAL und die HALIFAX CHRONICLE betonten, dass das Commonwealth-Kommuniké nichts Neues enthielt, aber immerhin das Vorhaben einer neuen Weltorganisation vorbehaltlos unterstützte, was ein wichtiger Schritt sei. Im Hamilton SPECTATOR wurde anhand von Kings Unterhauserklärung zu der Konferenz aufgezeigt, dass der Premierminister von der angeblich weit reichenden sachlichen Übereinstimmung zwischen den Dominien und Großbritannien angenehm überrascht gewesen sei. Die kanadische Position hinsichtlich der Commonwealth-Beziehungen sei kein Stein des Anstoßes geworden, wie die VICTORIA DAILY TIMES bemerkte. Nach der Meinung von LA PRESSE war das Commonwealth-Kommuniké besonders das Produkt der kanadischen Bemühungen, wobei kein Bezug auf die sicherheitspolitischen Prinzipien genommen wurde. Aus der Sicht von LE DROIT hatte es auf der Konferenz keine größere Auseinandersetzungen über politische Fragen gegeben, weshalb die Zusammenkunft allerseits als "großer Erfolg" gefeiert werden konnte.⁹⁵

⁹³ Vgl. WIB Press Survey: May 16 - 23, 1944, 9f.; WIB Press Survey: May 23 - 30, 1944, 4ff.; WIB Field Report 57: May 17, 1944, 1, 7f.; WIB Field Report 58: May 24, 1944, 1, 7ff.; WIB Field Report 59: May 31, 1944, 8f. Vgl. ebenso die britische Analyse in RIIA (Hg) 1980-II, RDP 206, 3.8.1944, 46f.

⁹⁴ "The Imperial Conference" in MONTREAL DAILY STAR, 18.5.1944, 10; "Canada and the New Order" in OTTAWA CITIZEN, 19.5., 24; "Model for All Peace-Loving Nations" in VANCOUVER SUN, 12.5., 4; "Who Marches With Us" in VANCOUVER SUN, 18.5., 4; "Result of the Conference" in WINNIPEG FREE PRESS, 19.5., 11.

⁹⁵ "Law, Sovereignty and Internationalism" in HALIFAX CHRONICLE, 20.5.1944, 8; C. Gautier: "Après la conférence impériale" in LE DROIT, 22.5., 3; C. L'Heureux: "M. King est de retour" in LE DROIT, 23.5., 3; "The Empire Underwrites Allied Aims" in OTTAWA JOURNAL, 19.5., 8; "On s'est compris" in LA PRESSE, 19.5., 6; "The Necessary Power" in SASKATOON STAR-PHOENIX, 19.5. in Allen (Hg) 1946, 497ff.; "Mr. King Is Impressed" in SPECTATOR, 23.5. in Allen (Hg) 1946, 504f.; "Mr. King's View Prevails" in TORONTO DAILY STAR, 19.5., 6; "Commonwealth and Empire" in VICTORIA DAILY TIMES, 26.5. in Allen (Hg) 1946, 505f.; "Canada, the Empire, and World Peace" in WHIG-STANDARD, 19.5. in Allen (Hg) 1946, 496f.

Für die MONTREAL GAZETTE dagegen ließ das Konferenz-Kommuniqué zu wünschen übrig. Anstatt eine konkrete, konstruktive Position zu einer Weltorganisation zu beziehen, reiche das Kommuniqué nicht über eine Bekräftigung der Viermächte-Erklärung hinaus. Außerdem sei das Kernproblem einer engeren Commonwealth-Zusammenarbeit nach wie vor ungelöst. Der HALIFAX HERALD bemängelte, dass Kanada zwar entgegen anderweitigen Erwartungen diplomatisch nicht von Großbritannien und den anderen Dominien isoliert, dass Ottawas Haltung aber zu egozentrisch und nur auf eine Zurückweisung engerer Commonwealth-Bindungen ausgerichtet gewesen sei. Léopold Richer beschuldigte die King-Regierung am 22. Mai des genauen Gegenteils: Der Premierminister habe mit seiner moderaten Position geholfen, die Idee der informellen "imperialen Einheit" unter der Hand in das Abschlusskommuniqué einzuschleusen. Einen Tag später bezeichnete Richer die Commonwealth-Konferenz gar als "triomphe des ententes secrètes", was die kanadische Außenpolitik nicht nur augenblicklich, sondern auch nach dem Krieg ungebührlich in ihrem Spielraum einengen würde.⁹⁶

Die VANCOUVER PROVINCE kritisierte, dass die Abschlusserklärung der Premierminister zwar die Gründung einer neuen Weltorganisation begrüße, aber nichts Konkretes zur Verbesserung der Commonwealth-Zusammenarbeit enthielte. Diese Position wurde von der WINNIPEG FREE PRESS am 27. Mai mit Hinweis auf die Bedeutung der Einmütigkeit der Premierminister zurückgewiesen, die in einer Rede Curtins im kanadischen Parlament und einer Presseerklärung Frasers auf Staatsbesuchen im Juni und Juli weiter untermauert wurde (Kap. 7). Der GLOBE AND MAIL sah in der Konferenz den Beginn einer neuen konstruktiven Außenpolitik, nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" eingebettet in die gemeinsame Haltung des "Commonwealth-Blocks". Der von der regierungsfreundlichen Presse aufgebaute "Strohmann" der Commonwealth-Zentralisierung spielte dabei keine Rolle mehr: "In a single step Prime Minister King has moved from a negative position of goodwill toward all nations and commitments with none to [the] pursuit of a positive foreign policy predicated on the principle that responsibility is related to power, and representation is inseparable from responsibility". Die WINNIPEG FREE PRESS widersetzte sich am 20. Juni einer solchen Vereinnahmung des Konferenz Erfolgs für die Wunschvorstellung nach engeren Commonwealth-Bindungen. Der GLOBE sei die einzige Zeitung, die sich nach wie vor weigere anzuerkennen, dass die Londoner Konferenz die Halifax-Konzeption endgültig *ad acta* gelegt habe.⁹⁷

Auch spätere Kommentare folgten den überwiegend ausgewogenen und positiven Bewertungen der ersten Stunde. Für Blair Fraser hatte die Commonwealth-Konferenz zweierlei Ergebnisse hervorgebracht: Einerseits hätten die Dominien den britischen Vorstellungen zu einer Weltorganisation zugestimmt. Andererseits sei die Entscheidung, ob und inwieweit das Commonwealth das Vorhaben

⁹⁶ L. Richer: "Le rôle de M. Mackenzie King à la conférence de Londres" in LE DEVOIR, 22.5.1944, 1; L. Richer: "La Grande-Bretagne monte la garde aux portes de la liberté" in LE DEVOIR, 23.5., 1; "Empire 'Oneness'" in HALIFAX HERALD, 19.5. in Allen (Hg) 1946, 502f.; "Hope Deferred" in MONTREAL GAZETTE, 18.5., 8.

⁹⁷ Die Artikelreihe "A Great Commonwealth Achievement I, II, III, and IV" in GLOBE AND MAIL, alle S. 6, 2.6.1944 (Zitat), 3.6., 5.6., 6.6.; "What Was the Conference?" in VANCOUVER PROVINCE, 17.5., 4; "The Commonwealth Pledge" in VANCOUVER PROVINCE, 18.5., 4; "Answering a Complaint" in WINNIPEG FREE PRESS, 27.5. in Allen (Hg) 1946, 506f.; "Theories Won't Do" in WINNIPEG FREE PRESS, 20.6., 11. Vgl. weiter "A Coordinated Commonwealth" und O. Dalgleish: "Complete Agreement Is Reached at Empire Premiers' Conference" in GLOBE AND MAIL, 19.5., 6; "Mr. Curtin's Speech" in WINNIPEG FREE PRESS, 2.6., 9; "Mr. Curtin and the Empire" in VANCOUVER PROVINCE, 2.6. in Allen (Hg) 1946, 422f.; "An 'Issue' Finally Settled" und "Mr. Fraser's Views" in WINNIPEG FREE PRESS, 6.7., 11.

einer neuen Weltorganisation unterstützen solle, zugunsten eines "Ja" ohne "imperiale" Vorbehalte gefallen, was besonders auf die "internationalistische" Haltung Kanadas zurückgeführt werden könne. Trotter beschrieb eine pragmatische sicherheitspolitische Zusammenarbeit des Commonwealth sachlich als Mittelweg zwischen Zentralisierung und Desintegration - eine klare Absage an die Konzeption einer "gemeinsamen Politik". Ein "Commonwealth-Block" sei wegen den eigenständigen Positionen der Dominien nicht praktikabel: "Middle Powers, such as Canada is today, or as India is becoming, and smaller powers, such as the other Dominions, will wish to exercise what influence they can on United Nations policies". In einem weiteren Artikel nannte Trotter die Konferenz einen "important approach towards securing convergence of policies among the United Nations". Schließlich lobte Viatte die kanadische Haltung, welche die "internationalistischen" Interessen der "kleineren Mächte" gestärkt habe.⁹⁸

Das *Canadian Forum* stellte fest, dass Großbritannien und die Dominien weder als einzelne Nationen noch im Commonwealth ihre Sicherheit ausreichend wahren könnten. Der einzige Ausweg für die britischen Staaten sei eine aktive Mitgliedschaft in einer neuen Weltorganisation. Ein Kommentar im *Round Table* hielt fest, dass auf der Konferenz zwar keine Änderungen der Commonwealth-Beziehungen beschlossen worden seien, dass aber der sicherheitspolitische Teil des Kommuniqués über die Errichtung einer neuen Weltorganisation als "considered unity and not a catalogue of five different points of view" besonderen Wert besäße. Grant Dexter war der gegenteiligen Ansicht, dass das nebulöse Kommuniqué, das eine bloße Bestätigung der Viermächte-Erklärung sei, weiterer klärender Stellungnahmen der einzelnen Premierminister bedürfe. Auch für Albert Prince (Historiker an der *Queen's University*) war das vage Commonwealth-Kommuniqué kein gutes Omen für die Einrichtung einer Weltorganisation. Wenn schon die Frage einer engeren Zusammenarbeit in der britischen Staatenfamilie allen Beteiligten so viel politisches Kopfzerbrechen bereitet habe, wie schwierig würde es dann erst sein, die Mitglieder der Vereinten Nationen dazu zu bewegen, einer neuen Weltorganisation ausreichende Kompetenzen zur Aufrechterhaltung der Nachkriegsordnung zuzugestehen?⁹⁹

Francis Flaherty, der die Konferenz in London vor Ort verfolgt hatte, beobachtete zutreffend, dass die Frage der Commonwealth-Zusammenarbeit von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung in den Diskussionen der Premierminister gewesen sei, was angesichts der aufsehererregenden Reden von Curtin, Smuts und Halifax überraschte.¹⁰⁰ Im Mittelpunkt der Konferenz sei vielmehr das Problem der

⁹⁸ B. Fraser: "Canada Came of Age" in *MACLEAN'S* 57, Nr. 13, 1.7.1944a, 5f., 42f. Vgl. B. Fraser: "Canadian Viewpoint Prevails: Helps Reconcile Divergencies Among Empire Premiers" in *FINANCIAL POST* 38, 20.5.1944b, 1f. Trotter 1944, 31ff.; R. G. Trotter: "National Interests Within the British Commonwealth" in *QQ* 51-4 (1944/45), 439-52, 451. A. Viatte: "Chronique internationale" in *Le Canada français* 31-10 (1943/44c), 779-85, 784f.

⁹⁹ "The Commonwealth Conference" in *Canadian Forum* 24, Nr. 281 (1944/45), 1.6.1944, 51f. "The Conference" in *Round Table* 34, Nr. 135 (1943/44), 195-8, 196 (Zitat). Vgl. dagegen "The Conference of 1944: Achievement and Opportunity" in *Round Table* 34, Nr. 136 (1943/44), 311-7; und "Organization of Security: The Role of the British Commonwealth" in *Round Table* 34, Nr. 136 (1943/44), 299-304. G. Dexter: *The Commonwealth Conference, May 1944*. Winnipeg (Winnipeg Free Press Pamphlet Nr. 1) 1944b, 5ff. A. E. Prince: "The Commonwealth Prime Ministers' Conference" in *QQ* 51-2 (1944/45), 194-203, 199f.

¹⁰⁰ Einen Tag nach Veröffentlichung des Commonwealth-Kommuniqués sprachen sich zwar 81 % aller Kanadier für einen *Empire*-Rat (9 % dagegen, 10 % unentschieden) aus. Auf die Folgefrage, ob Kanada sich den mehrheitlichen Entscheidungen eines solchen Rats anschließen oder eine davon unabhängige Politik verfolgen solle, traten nur 40 % (Québec: 21 %, Rest-Kanada: 46 %) für den ersten Kurs ein. 50 % aller Kanadier (Québec: 66 %, Rest-Kanada: 45 %) waren für eine "Politik der freien Hand". Diese Ergebnisse belegen im Vergleich mit den Resultaten vom 25. März (s. o.) die Spaltung der öffentlichen Meinung zur Halifax-Kontroverse, die einerseits eine engere, u. U. auch institutionalisierte Commonwealth-

Rolle des Commonwealth in einer neuen Weltorganisation gestanden, wobei die Dominien ihre Kommentare zu den britischen Vorschlägen abgaben, ohne konkrete Verpflichtungen einzugehen. Chester B. Martin (Historiker an der *University of Toronto*) spekulierte, dass die Dominien und besonders Kanada in einer Weltorganisation das entscheidende Bindeglied zwischen den Großmächten und den restlichen Mitgliedern der Vereinten Nationen sein könnten. Aus sicherheitspolitischen Gründen könne es sich Kanada in der neuen Luftfahrtära nicht leisten, die Beziehungen zu den USA oder zu Großbritannien bzw. dem Commonwealth zu vernachlässigen, besonders im Falle eines Konflikts mit der Sowjetunion, in dem Kanada nicht neutral bleiben könne. Deshalb sei eine flexible Zusammenarbeit im Commonwealth für das Dominion von höchster Bedeutung.¹⁰¹

Zusammenfassung

Die Reden von Curtin, Smuts und besonders Halifax über die Beziehungen im Commonwealth und dessen Rolle in der Nachkriegsordnung lösten in der Öffentlichkeit die wohl heftigste außenpolitische Debatte während des Zweiten Weltkrieges aus. Die liberal-regierungsfreundliche Presse (WINNIPEG FREE PRESS u. a.) feierte Kings Erwiderungsrede im Unterhaus als wichtige Grundsatzerklärung und unterstrich, dass Kanada anstatt engeren Commonwealth-Beziehungen eine starke Weltorganisation anvisieren solle. Die konservative Presse (GLOBE AND MAIL, VANCOUVER PROVINCE, u. a.) versuchte dagegen, die "imperialistischen" Obertöne der Halifax-Rede zu dämpfen, um die Beziehungen zu Großbritannien nicht zum Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen werden zu lassen. Diese Seite behauptete entweder, dass engere Commonwealth-Beziehungen dem Vorhaben einer Weltorganisation nicht im Weg stünden oder dass Kanada nur durch eine engere Commonwealth-Zusammenarbeit einen effektiven Beitrag zur Weltsicherheit leisten könne. Wie das wiederaufflackernde Problem des Status der Dominien und Sowjetrepubliken zeigte diese Diskussion, dass die Fragen der Nachkriegspolitik und des internationalen Stellenwerts des Dominion aller liberalen "Mittelmacht"-Rhetorik zum Trotz noch nicht geklärt waren.

Je näher das Kriegsende für Großbritannien rückte, desto dringlicher wurde die Frage, wie der eigene Großmachtstatus in der Welt aufrechterhalten werden konnte. Führende Politiker und Beamte waren sich einig, dass dem Commonwealth als "Allianzpotential" dabei eine Schlüsselrolle zukäme, besonders wenn es konkret um einen "Großmachtsitz" im Sicherheitsrat der geplanten Weltorganisation ging. Auf der Commonwealth-Konferenz war das Herausarbeiten eines sicherheitspolitischen Minimalkonsens deshalb wichtig, weil dieser Großbritannien erlaubte, in den Dumbarton Oaks-Gesprächen (Kap. 7) als "Fürsprecher der Dominien" aufzutreten. Inwieweit die Dominien bei der Formulierung der britischen Position tatsächlich berücksichtigt wurden, war unwichtig. Was zählte, war der Anschein, dass Großbritannien die Frage einer neuen Weltorganisation mit seinen Klientelstaaten

Zusammenarbeit unterstützte, andererseits aber sehr vorsichtig oder ablehnend hinsichtlich damit einhergehender politischer Verpflichtungen war. Siehe CIPO-Umfragen, 25.3.1944, 17.5. in POQ 8 (1944/45), 303.

¹⁰¹ Zu dem gesamten Abschnitt siehe F. Flaherty: "Secretariat Minor Issue At Empire Conference" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 42 (1943/44b), 24.6.1944, 20f.; vgl. "The World Economy: Role of Empire - British Commonwealth Grows in Stature" in FINANCIAL POST 38, 30.9., 21, 26. C. B. Martin: "The British Commonwealth" in CHR 25-2 (1944), 131-50, 148ff.

diskutiert und sich deren grundsätzlicher Unterstützung versichert habe.¹⁰² Diese Strategie erklärt, warum Churchill trotz seiner wohlbekannten "imperialistischen Neigungen"¹⁰³ keine Zeit verlor, die britische Regierung von der Halifax-Rede zu distanzieren, um Abwehrreaktionen gegenüber dem Commonwealth in Kanada abzuschwächen.

Auf britischer Seite war hauptsächlich das *Foreign Office* für die Planung einer neuen Weltorganisation verantwortlich. Der PHP-Ausschuss spielte eine nur untergeordnete Rolle. Auch in Ottawa sollte Mitte 1944 (Kap. 7) beschlossen werden, die Frage einer Weltorganisation außerhalb des Nachkriegsausschusses und nur im Außenministerium zu studieren. Die Anstöße zur Bestimmung der kanadischen Haltung zu einer Weltorganisation kamen nach wie vor aus London.¹⁰⁴ Informationen über die sicherheitspolitischen Entwicklungen in Washington und in Moskau erhielt das *Department of External Affairs* vom Dominionministerium und von kanadischen Vertretern. Die Fortschritte in der kanadischen Haltung zu einer neuen Weltorganisation waren bis zur Commonwealth-Konferenz verhältnismäßig gering und wenig konkret. Ottawas Position ließ sich auf die Ablehnung regionalistischer Konzeptionen, die Forderung nach einer angemessenen Vertretung der "Mittelmächte" gemäß des "funktionalen Prinzips" und eine anfängliche Begeisterung für eine internationalen Polizeimacht reduzieren. In strategischer Hinsicht überlegten die kanadischen Beamten, ob ein neuer "Völkerbund", in dem die "Mittelmächte" stark vertreten sein würden, zu einem Gegengewicht gegen die Dominanz der Großmächte entwickelt werden könne.

Nachdem die britische Nachkriegsplanung im Gegensatz zu der amerikanischen bis Ende 1943 wegen Churchills Widerwillen kaum vorangekommen war, trug die Commonwealth-Konferenz bis August 1944 (vgl. Kap. 7) wesentlich dazu bei, dass London sich endlich auf offizielle Vorstellungen festlegte. Die Dominien konnten auf der Londoner Konferenz wichtige Erfolge verbuchen. Vor allem die kanadische und neuseeländische Kritik drängte Churchills Regionalismus in die Defensive, was dessen Schwanengesang einläutete, wie die Dumbarton Oaks-Verhandlungen zeigen sollten. Washingtons vehemente Kritik am ANZAC-Abkommen trug das Ihre dazu bei, den Widerstand der beiden Pazifikdominien gegen eine regionalistische Konzeption der Weltsicherheit zu stärken, was allerdings,

¹⁰² Halifax riet, die Commonwealth-"Solidarität" nicht im wirtschaftlichen Bereich (die in Washington gehassten "imperiale Vorzugszölle") zu betonen, sondern die "hereditary and concerted willingness to co-operate in [a] world organisation" hervorzuheben, um in den USA eine positive Aufnahme der Zusammenkunft der Premierminister sicherzustellen. Siehe Telg. 2384, Halifax an FO, 6.5.1944 in PRO, DO 35/1204, WC 60/11. King erhielt während seines London-Aufenthalts eine Kopie dieses Telegramms, war sich aber auch sonst Londons Propagandaabsichten wohl bewusst, wie er MacDonald bereits im Februar zu verstehen gegeben hatte: "[T]his purpose in the conference is more a show window in London than aught [sic, anything] else". Siehe Kings Tagebucheintrag, 29.2., 210 (Zitat); 11.5., 453f. in NAC, MG 26 J 13.

¹⁰³ Siehe dazu Louis' Urteil: "Churchill's [imperial, d. V.] sentiments approached a religious fervour". Vgl. Louis 1978, 14ff. Bezeichnenderweise wurde die Commonwealth-Konferenz in Churchills Memoiren und Biographie sowie in der offiziellen Geschichte der Kriegsdiplomatie vernachlässigt, was wohl mit dem erfolgreichen Widerstand der Dominien gegen den Regionalismus und andere britische Positionen zusammenhing. Vgl. Churchill ⁴1966-V, 513; Woodward 1976-V, 119, 123; Gilbert 1988-VII, 768f. Eine umfangreiche, auf Archivquellen beruhende Studie zu Churchills Vorstellungen über das Commonwealth steht noch aus. Vgl. K. Emmert: Winston S. Churchill on Empire. Durham, NC 1989 *passim*; P. M. O'Neil: Winston Churchill's Philosophy of Empire: The Mind of the Imperialist. Diss. New York State University, Binghamton 1993 *passim*.

¹⁰⁴ Auch Canberra erhielt den Großteil seiner Informationen über die Nachkriegsplanung der Großmächte aus London, weshalb Evatts Behauptungen, das australische Außenministerium studiere auch die Nachkriegspläne anderer Alliierten, übertrieben war: "The department has ... made a special point of studying the views held by other members of the United Nations regarding the post-war settlement". Siehe Evatt an Curtin, 24.3.1944 in DAFF 7, 197-200, 198. Vgl. dazu Hasluck 1980, 130f.

wie oben gezeigt, durchaus im Einklang mit den Bestimmungen und der Absicht des Canberra-Pakts stand.¹⁰⁵ Kings Forderung nach einer besseren Vertretung von "Mittelmächten" stieß ebenfalls nicht auf taube Ohren (Kap. 7) und stärkte die Position des *Foreign Office* gegenüber Churchills Konzeption eines reinen Großmachtsicherheitsrats. Was die britischen Vorstellungen über die sicherheitspolitischen Klientelstaatenbeziehungen betraf, so gelang es King, im Abschlusskommuniqué die Erwähnung einer "gemeinsamen" Politik zu verhindern. Es würde sich aber erst später zeigen, ob die USA und die Sowjetunion diese betonte "Selbstständigkeit" der Dominien anerkennen oder nicht weiterhin Großbritannien als "Fürsprecher" des Commonwealth behandeln würden. Auf australischer Seite war Premierminister Curtin eher bereit, Londons paternalistische Vorstellungen bei der Planung einer Weltorganisation zu unterstützen als Außenminister Evatt, der wiederholt den Ausschluss der kleineren Mächte kritisierte. Curtin machte sich außerdem vergeblich für eine engere politische Zusammenarbeit im Commonwealth stark. Was Churchills regionalistische Vorstellungen betraf, so war Curtin der Ansicht, dass Australien im Pazifikraum eine bessere Expertise und ein größeres Interesse als Großbritannien besaß, was die Vertretung in einem Regionalrat rechtfertigte. Diese Ansprüche kombinierten die Forderung nach einer Aufwertung der sicherheitspolitischen Rolle der kleineren Mächte mit Churchills Regionalismus, konnten sich allerdings angesichts des Widerstands der anderen Premierminister nicht durchsetzen.

Im Gefolge der Halifax-Kontroverse wurden Kings Unterhauserklärung und die kanadische Haltung auf der Commonwealth-Konferenz in der Öffentlichkeit erstaunlicherweise überwiegend positiv bewertet. Dass Kanada und das Commonwealth eine neue Weltorganisation unterstützen sollten, wurde nur vereinzelt angegriffen. Während konservative Kommentare den Wert des Commonwealth für die kanadische Sicherheitspolitik unterstrichen und moderate Publikationen die Regierungshaltung unterstützten, kritisierten Québécois Nationalisten (LE DEVOIR) und progressive Publikationen (*Canadian Forum*), dass Ottawa keine wirklich unabhängige, eigenständige Position entwickelte und sich hinter Plattitüden verstecke. In der breiten Bevölkerung jedoch fand der vorsichtige Kurs der King-Regierung allgemeinen Beifall. Das nächste Kapitel untersucht, ob Kanada seine Haltung angesichts der merklichen Fortschritte der Großmächte bei der Planung einer neuen Weltorganisation beibehalten würde, oder ob sich Ottawa mit seiner Zögerlichkeit in ein diplomatisches Abseits manövriert hatte. Würde die King-Regierung die sicherheitspolitischen Interessen Kanadas zur Zufriedenheit der Öffentlichkeit vertreten können? Die seit 1942 entwickelten Vorstellungen zu einer Weltorganisation hatten sich anlässlich der Commonwealth-Konferenz kaum verändert ("Mittelmacht"-Doktrin, "Prinzip der funktionalen Repräsentation"), wenn man von der neuen Regionalismus-Thematik absieht. Doch wie würden die anderen sicherheitspolitischen Vorstellungen Ottawas konkret aussehen?

¹⁰⁵ Ohne Akteneinsicht führte McNeill Churchills allmähliches Abrücken von seinen regionalistischen Vorstellungen ausschließlich auf Spannungen mit der Sowjetunion und Washingtons Zurückweisen einer regional gegliederten Weltordnung zurück und unterschätzte die Bedeutung der Commonwealth-Konferenz. Siehe W. H. McNeill: *Survey of International Affairs, 1939 - 1946: America, Britain and Russia: Their Cooperation and Conflict, 1941 - 1946*. London/New York/Toronto 1953, 322f. Vgl. Hughes 1974, 188f.

KAPITEL 7: DIE DUMBARTON OAKS-KONFERENZ DER GROSSMÄCHTE 1944

Im Folgenden wird die kanadische Haltung zu einer Weltorganisation während der Dumbarton Oaks-Gespräche der Großmächte behandelt. Zu Beginn werden die britischen und kanadischen Positionen nach den Commonwealth-Diskussionen untersucht, wobei Kings Unterhauserklärung vom 4. August 1944 besondere Aufmerksamkeit verdient. Danach werden die Positionen der USA, der UdSSR und Chinas vor Verhandlungsbeginn sowie Ottawas Reaktion darauf analysiert. Die Verhandlungen in Dumbarton Oaks, die am 9. Oktober 1944 in der Veröffentlichung eines aufsehenerregenden Verfassungsentwurfs für eine neue Weltorganisation gipfelten, werden weitgehend aus kanadischer Perspektive dargestellt. Verlauf und Dynamik dieser Gespräche können aus Platzgründen nur summarisch nachgezeichnet werden. Als Klientelstaaten wurden die Dominien von Großbritannien umgehend und ausführlich über diese Verhandlungen unterrichtet, was eine Vorzugsbehandlung gegenüber den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen bedeutete und die Möglichkeit einer indirekten Einflussnahme auf den Gesprächsverlauf eröffnete. Gegen Ende dieses Kapitels werden die Reaktionen Kanadas und anderer Mitglieder der Vereinten Nationen auf die Dumbarton Oaks-Charta herausgearbeitet. Kernfragen dieses Kapitels sind, ob das Dominion während der Konferenz mit der ihm zugewiesenen Rolle als bevorzugter Klientelstaat zufrieden war; ob und wenn ja wie sich die kanadische Haltung zu einer Weltorganisation änderte, besonders im Hinblick auf die Bedeutung der Schwesterdominien und der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen auf der anstehenden Gründungskonferenz der Sicherheitsorganisation; und ob sich die Reaktion der King-Regierung auf den Dumbarton Oaks-Verfassungsvorschlag mit der Aufnahme in der Öffentlichkeit deckte.

7.1.: Vorbereitungen in Großbritannien und Kanada

Vor dem Hintergrund der Commonwealth-Diskussion überarbeitete Webster die *Foreign Office*-Positionspapiere unter Berücksichtigung von Churchills Vorstellungen zügig, so dass Eden schon am 15. Mai Änderungsvorschläge für die ersten beiden Memoranda und eine neue Einleitung vorlegen konnte. Churchills regionalistisches Konzept wurde als eine Alternative in die Einleitung aufgenommen. Memorandum A griff den Vorschlag einer "Europa-Kommission der Vereinten Nationen" (oder UNCE) vom 1. Juli 1943 als möglichen Vorreiter eines "europäischen Rats" bzw. einer Föderation auf. Mit Hinweis auf Washingtons Position unterstrich das *Foreign Office* dabei, dass die Großmachtkooperation nur auf weltweiter Basis erfolgreich sein könne. Deshalb solle die britische Delegation während den Verhandlungen der universalen Konzeption folgen, regionalistische Arrangements aber im Hinterkopf behalten. Insgesamt hoben die Änderungsvorschläge für Memorandum A die sicherheitspolitische Sonderstellung der Großmächte stärker als in der ursprünglichen Fassung hervor. Allerdings befürworteten sie jetzt ebenfalls nachdrücklicher, dass der Weltsicherheitsrat nicht auf die Großmächte begrenzt sein, sondern auch auf befristete Zeit gewählte Mitglieder aus der Vollversammlung oder Regionalräten haben sollte. Die Änderungsvorschläge für Memorandum B legten ein Vetorecht der

Großmächte fest, was vorher offengelassen worden war. Konfliktparteien sollten allerdings kein Stimmrecht haben.¹

Websters Änderungsvorschläge wurden zwei Tage später mit Vertretern der Dominien besprochen. Norman Robertson kritisierte mit neuseeländischer Unterstützung sofort die neue Einleitung, in der Churchills Regionalismus trotz Dominion-Opposition wieder auftauchte. Diese Konzeption beruhe auf der Vorstellung eines "Commonwealth-Blocks" unter britischer Führung, was Ottawa wiederholt zurückgewiesen habe. Weiterhin solle eine UNCE auf keinen Fall mit einer Weltorganisation verbunden werden, um die europäische Nachkriegsordnung nicht wie im Völkerbund durch zu weitgehende Festlegungen zu belasten. Robertson bemängelte außerdem das in einem neuen Abschnitt in nur abgeschwächter Form erwähnte "Recht auf Anhörung" (anstatt vorher "Recht auf Vertretung") von nicht im Weltrat repräsentierten Staaten. Schließlich bemerkte der kanadische Staatssekretär, dass man frühzeitig über die Abwicklung des Völkerbunds und seine Überführung in die neue Weltorganisation nachdenken müsse. Am 18. Mai wiederholte Fraser gegenüber Eden, dass Neuseeland über Regionalräte nicht angemessen in einer Weltorganisation vertreten sein würde und überhaupt "Regionen" nicht genau definiert seien. Als Leitprinzip für die britische Delegation in den Großmachtverhandlungen sei der regionale Ansatz abzulehnen. Eden leitete diesen Brief an Churchill mit der Bemerkung weiter, dass die vehemente Regionalismus-Opposition des neuseeländischen Premierministers auch die Meinungen seiner Kollegen widerspiegelte. Der britische Premierminister erklärte darauf, die Commonwealth-Konferenz habe sich seinem Verständnis nach darauf geeinigt, die Regionalismus-Frage in den Hintergrundpapieren argumentativ offenzulassen. Außerdem liege ihm die Idee eines "europäischen" Regionalrats als Kern einer zukünftigen Staatenföderation besonders am Herz. Ende Mai wies Churchill schließlich darauf hin, dass die "Großen Vier" die neue Weltorganisation nur sicherheitspolitisch dominieren würden und keine "Weltherrschaft" anstrebten. In wirtschaftlich-sozialen Bereichen würden alle Mitglieder ein politisches Mitspracherecht haben.²

Die kanadische Regierung erklärte zu den britischen Umarbeitungen Ende Mai, dass sie mit Frasers Kritik übereinstimme: Regionalistische Lösungen seien für Europa bis zu einem gewissen Maße, global aber nicht akzeptabel. Die Vorstellungen des Commonwealth als "Großmacht" und Großbritanniens als Vertreter bzw. "Fürsprecher" der Dominien in einer Weltorganisation wurden ebenfalls zurückgewiesen. Ottawa befürwortete außerdem stärkere Formulierungen über die Vertretung der kleineren Mächte im Exekutivrat. Ansonsten böten die britischen Positionspapiere "a satisfactory basis for initiating discussions with the United States and the Soviet Governments". Canberra ließ lange

¹ Aufzeichnung PM (44) 345: "Post-War World Settlement", Eden an Churchill, 15.5.1944, mit beiliegenden Änderungsvorschlägen des FO, 15.5. in PRO, DO 35/1854, WR 208/71. Auszüge aus Websters Tagebucheinträgen, 11.5., 12.5., 14.5., 15.5. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 34f. Auszüge aus Cadogans Tagebucheinträgen, 13.5., 14.5., 15.5. in Dilks (Hg) 1971, 628f. Hughes 1973, 239f.; Woodward 1976-V, 119ff.; Adams 1981, 283f.

² Ritchies Memorandum "Future World Organization", o. D. [17.5.1944]; FO-Aufzeichnung "Future World Organisation. Meeting of Dominion Officials with Sir Alexander Cadogan ..." in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Auszüge aus Cadogans Tagebucheinträgen, 17.5., 19.5. in Dilks (Hg) 1971, 629f. Aufzeichnung PM (44) 355, Eden an Churchill, 19.5., mit Anlage Fraser an Eden, 18.5.; Aufzeichnung M.583/4, Churchill an Bridges/Eden, 21.5.; Aufzeichnung M.600/4, Churchill an Cranborne, 22.5. in PRO, DO 35/1854, WR 208/71. Aufzeichnung, Churchill an Eden, 25.5. in Churchill 1966-V, 628. Vgl. O'Shea 1949/50, 17-22; Earl of Avon 1965, 443; Hughes 1973, 240f.; Stirling 1974, 366f.; Woodward 1976-V, 123f.; Garner 1978, 270; Granatstein 1981, 147; Adams 1981, 284f.; Gilbert 1986-VII, 780; Hilderbrand 1990, 54.

auf sich warten und erklärte erst am 22. Juli nach mehrmaligem Drängen Londons: "We have no comment on documents at present stage".³

Am 2. Juni schickte Eden Churchill die weiter umgearbeiteten Änderungsvorschläge für die *Foreign Office*-Memoranda ohne die kontroverse Einführung, die dem Kriegskabinet am 3. Juli vorgelegt und vier Tage später ohne Diskussion gebilligt wurden, nachdem Churchill diese Sitzung aus "Interesselosigkeit" bzw. wegen einer Verabredung mit einem Mitglied der königlichen Familie vorzeitig verlassen hatte. Die Dominien wurden bereits einen Tag später über diese Entscheidung unterrichtet.⁴ Die fünf überarbeiteten Memoranda wurden dem *State Department* und den anderen beiden Großmächten am 22. Juli übergeben. Das britische Kriegskabinet stimmte am 4. August auf Empfehlung Edens und des APW-Ausschusses folgenden Instruktionen für die Dumbarton Oaks-Delegation zu, die Fragen in den fünf Memoranda betrafen, für die alternative oder keine Lösungen dargelegt worden waren: die Zahl der Ratsmitglieder sollte zwischen neun und elf liegen, was der erwarteten Präferenz der Sowjetunion für einen reinen Großmachtrat entgegenlief. Ratsentscheidungen über militärische oder friedliche Konfliktbeilegungsmaßnahmen sollten einem Großmachtveto und einer Zweidrittelmehrheitsregel unterliegen. (Eine frühere Einschränkung, dass Entscheidungen über friedliche Konfliktbeilegung die Einstimmigkeit aller Ratsmitglieder erfordern sollten, wurde damit aufgegeben). Das Veto sollte allerdings suspendiert werden, wenn die Großmächte Konfliktparteien seien. Zum Regionalismus-Problem wurde unterschieden zwischen nicht wünschenswerten Regionalräten und der UNCE, die sich auf Waffenstillstands- und Friedensfragen konzentrieren sollte. Ferner sollten die britischen Vertreter auf der Gründung einer Weltorganisation vor Abschluss der Friedensverträge bestehen. Weitere Instruktionen betrafen die Stimmenthaltung einer Großmacht im Weltrat (die auch in diesem Fall auf die Umsetzung von Ratsbeschlüssen verpflichtet sein sollte), die Zusammensetzung des MSC (nur aus Großmächten), den Sitz der Organisation, den Austritt von Mitgliedern sowie die Akzeptanz Chinas als vetoberechtigte Großmacht im Sicherheitsrat.⁵

Die endgültigen britischen Vorschläge wurden den Dominien am 27. Juli übermittelt, die Instruktionen am 8. August. Aus Wongs Sicht waren die britischen Instruktionen weitgehend mit der eigenen Position vereinbar. Zweifel meldete der Unterstaatssekretär nur an der Möglichkeit eines unter

³ Telg. 96, SSEA/King an SSDA/Eden, 29.5.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Telg. 157, 162, 168, SSDA an australische Regierung, 8.7., 17.7., 20.7.; Cadogan an Cranborne, 20.7.; Telg. 170, australische Regierung an SSDA, 22.7. in PRO, DO 35/1857, WR 208/84.

⁴ Aufzeichnung PM (44) 404: "Future World Organisation", Eden an Churchill, 2.6.1944, mit beiliegenden überarbeiteten Änderungsvorschlägen des FO, 31.5. in PRO, DO 35/1854, WR 208/71. WP (44) 370: "Future World Organisation", Eden an Kriegskabinet, 3.7. in PRO, CAB 66/52. WM (44) 88th, 7.7. in PRO, CAB 65/43. Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 7.7. und die Bemerkungen der Herausgeber in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 37. Auszüge aus Cadogans Tagebucheinträgen, 31.5., 7.7. in Dilks (Hg) 1971, 631, 645f. Telg. D.990, D.991, SSDA an SSEA, 8.7. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Earl of Avon 1965, 443; Hughes 1973, 241f.; Woodward 1976-V, 124ff.

⁵ Auszug aus APW (44) 100th, 20.7.1944; APW (44) 45: "Future World Organisation: Points for Decision", Eden an APW, 17.7., als Anhang zu WP (44) 406: "Future World Organisation: Report by the Armistice and Post-War Committee", APW an Kriegskabinet, 24.7. in PRO, CAB 66/53. WM (44) 101st, 4.8. in PRO, CAB 65/43. Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 20.7., 4.8. in Dilks (Hg) 1971, 648f., 653f. Telg. 6559, FO an britischen Botschafter in Washington/Halifax, 21.7. in PRO, DO 35/1857, WR 208/84. *Tentative Proposals by the United Kingdom for a General International Organisation: Memoranda A - E ...*, britische Botschaft in Washington an *State Department*, 22.7. in FRUS 1944-I, 670-93. Vgl. King 1973, 168; Hughes 1973, 242f.; Woodward 1976-V, 126-32.

den Dominien rotierenden "Commonwealth"-Sitzes im Rat und an einer Mitgliedschaft Chinas im MSC an.⁶

Mitte Juli hatte Pearson eine detaillierte Kritik der *Foreign Office*-Memoranda geschickt. Pearson bemängelte, dass die britischen Vorstellungen nicht von einer Einschränkung der nationalen Souveränität der Mitglieder ausgingen, so dass die neue Weltorganisation als "schwache" Institution absolut auf die Großmächte angewiesen sein würde. Die Großmachtzusammenarbeit könne am besten in "funktionalen" Organen und Räten erreicht werden, wobei der Sicherheitsrat nur eine von vielen Institutionen sei und keine übergeordnete Rolle spielen solle. Die Vollversammlung, in der die "mittleren" und kleineren Mächte dominieren würden, sei gegenüber dem Exekutivrat politisch zu schwach, weil die größten Bedrohungen des Weltfriedens von Konflikten unter den Großmächten herrührten. Nur über eine mit umfassenderen Kompetenzen ausgestattete Vollversammlung, die im Mittelpunkt des Interesses der Weltöffentlichkeit stehen würde, könne die Beteiligung der "mittleren" und kleineren Mächte gewährleistet werden. Hinsichtlich des Exekutivrats kritisierte er, dass Nicht-Mitglieder bei Interessenbetreff in einem gegebenen Konflikt kein Recht auf "Vertretung", sondern nur auf "Anhörung" haben, aber dennoch an Ratsentscheidungen gebunden sein sollten. Aus kanadischer Sicht sollten Ratsentscheidungen nur für Ratsmitglieder bindend sein, es sei denn, sie würden von einer Zweidrittelmehrheit der Vollversammlung bestätigt. Zu guter Letzt griff Pearson noch Chinas Anerkennung als ständiges Ratsmitglied, die Idee einer Ratsmitgliedschaft des "Commonwealth" statt Großbritanniens und die Zurückweisung einer internationalen Polizeimacht an.⁷

Mittlerweile war sich Ottawa angesichts der Entwicklungen in London, Moskau und Washington der Dringlichkeit einer genaueren Bestimmung der eigenen Position zu einer neuen Weltorganisation bewusst geworden. Seit Anfang des Jahres hatte der kanadische Botschafter in Moskau mehrfach betont, dass die Sowjetunion ihre Außenpolitik wohl auf ein neues europäisches Mächtegleichgewicht ausrichten würde, wobei Allianz- oder Beistandsverträge wie mit Großbritannien oder der tschechischen Regierung so weit wie möglich, aber ohne Illusionen genutzt werden sollten. Ansonsten würde Moskau besonders in Mittel- und Osteuropa eine Politik der "freien Hand" verfolgen, weshalb ein europäisches Engagement der USA aus dieser Sicht wenig wünschenswert sei. Die Sowjetunion sei "willing to pay lip service to the principle of collective security and to support it actively", wenn sie so ihre sicherheitspolitischen Ziele in Europa und in der Welt erreichen könne.⁸

⁶ Dep. D.93, SSDA/Cranborne an Massey, 27.7.1944, mit beiliegenden Memoranda A - E; Telg. D.1111, D.1112, SSDA an SSEA, 8.8.; Memorandum, Wrong an Staatssekretär, 11.8. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II.

⁷ Pearson an N. A. Robertson, 18.7.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Vgl. Bayrs 1972-III, 154; Merrick 1974, 91ff.

⁸ Dep. 50, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 16.2.1944 (Zitat) in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Vgl. dazu die spätere Analyse, die auch der britischen Seite zur Verfügung gestellt wurde: Dep. 74, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 9.3. in PRO, DO 35/1601, WF 312/18. Auszüge der Kommentare des FO (Eden, Cadogan, Geoffrey Warner) zu dieser Depesche sind abgedruckt in Ross (Hg) 1984, 145f. Wilgress befürwortete eine "fortgesetzte" Führungsrolle Kanadas unter den Vereinten Nationen als Anwalt der "kollektiven Sicherheit", um "isolationistisch-realpolitischen" Konzeptionen in Washington und London entgegenzuwirken. Auch von anderer Seite wurde Kanada zur Führung der "kleineren Mächte" ermutigt. Paul-Henri Spaak etwa bezeichnete das Dominion als "ideal link between the Big Powers and the smaller nations. The fact that its interests in Europe are limited is an asset for the position of intermediary". Siehe Dep. 39, Vertreter bei den alliierten Exilregierungen, P. Dupuy, an SSEA, 14.3. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-AB(s).

Wilgress hatte Anfang März 1944 über ein ergiebiges Gespräch mit einem der "Staatssekretäre" im sowjetischen Aussenministerium berichtet. Maiskij sei erstaunlich gut über die kanadische Politik (etwa über die Halifax-Kontroverse) informiert gewesen und habe sich darüber hinaus nach Ottawas Haltung zu einer Weltorganisation, speziell zu Vorschlägen für eine internationale Polizeimacht, erkundigt. In Ermangelung einer offiziellen Stellungnahme hatte der Botschafter ausweichend bemerkt, dass die Frage, ob Kanada einer Weltorganisation für bestimmte Aufgaben Truppen zur Verfügung stellen würde, davon abhängen, welche Struktur die Organisation haben würde. Seine Regierung habe mehrfach die zu prominente sicherheitspolitische Rolle der Großmächte kritisiert. Eine Frage seines sowjetischen Kollegen nach der Stimmengewichtung im Weltsicherheitsrat hatte Wilgress zum Anlass genommen, das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" zu erläutern und in einem persönlichen Kommentar zu bemerken, dass Ottawa sicherlich einen Kompromiss über die Abstimmregeln wie ein Veto der Großmächte *und* Mehrheitsentscheidungen befürworten würde.⁹

In einer späteren Analyse warnte Wilgress, dass Kanada und die Sowjetunion im Falle des Scheiterns einer neuen Weltorganisation über regionale Sicherheitsarrangements in eine Frontstellung gegeneinander geraten könnten, besonders im Falle einer fortgesetzten Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten nach dem Modell des PJBD. Ähnliche Befürchtungen waren auch auf der Montebello-Konferenz laut geworden (Kap. 5). Das Dominion dürfe aber auf keinen Fall zwischen die beiden Supermächte geraten: "This demonstrates the vital interest of Canada not only in the relations between the United States and the Soviet Union but also in the formulation of a satisfactory system of general security. It should make us wary of proposals such as that for the organization of security on a regional basis". Aus solchen Überlegungen heraus billigte der Kriegsausschuss am 19. Juli 1944 die Empfehlung des Nachkriegsausschusses, die amerikanisch-kanadischen Verteidigungsbeziehungen im PJBD nach dem Krieg einer Weltorganisation unterzuordnen - eine Schlussfolgerung im Interesse der "nationalen Sicherheit", die sich mit der erklärten Absicht des ANZAC-Pakts deckte.¹⁰

Zu den amerikanischen Vorstellungen stellte Reid fest, dass Washington im Vergleich zum Völkerbund jetzt eine Weltorganisation mit stärkeren Exekutivbefugnissen anstrebe. Die Großmächte sollten eine Sonderstellung in der Organisation haben, obwohl auch andere Mitglieder in dem zentralen Rat vertreten sein sollten. Die Idee einer internationalen Polizeimacht habe Washington zugunsten einer militärischen Zusammenarbeit nationaler Streitkräfte fallen gelassen. Reid bemerkte, dass das *State Department* in seinem "topical outline" das Regionalismus-Problem ausgespart hatte. Zu guter Letzt wollten die Vereinigten Staaten der Zentralorganisation eine koordinierende Funktion gegenüber den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen einräumen. Washington sei nach längeren Vorbereitungen des *State Department* und Verhandlungen mit führenden Senatoren jetzt zu Gesprächen mit den anderen Großmächten bereit. Ein späteres Memorandum Reids Anfang Juni wies auf einige Widersprüche in der amerikanischen Haltung hin, wie sie sich aus Presseberichten herauslesen ließen. So war der Wunsch nach einer "starken Weltorganisation" wenig verträglich mit der erklärten Absicht, keine Einschränkung

⁹ Dep. 79, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 15.3.1944 in NAC, RG 25, Vol. 823, ODS-NAR/702.

¹⁰ Dep. 208, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 30.6.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-AB(s), II. Memorandum "Post-War Defence Arrangements with the United States: Preliminary Report", CPHP-AC an CWC, 6.7. (Dokument Nr. 823); Protokoll der 306. CWC-Sitzung, 19.7., 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5682.

der eigenen Hoheitsrechte hinzunehmen. Eine zusätzliche Unklarheit im Zusammenhang mit einem weiteren "politischen Versuchsballon" Roosevelts - ein neuer Artikel von Forrest Davis in der SATURDAY EVENING POST - war die Rolle der kleineren Mächte. Laut Davis sollte der Sicherheitsrat nur aus Großmächten bestehen, die anderen Mitglieder der Weltorganisation sollten nur in einer Vollversammlung vertreten sein. Andere Presseberichte dagegen sprachen von einer Wahl anderer Mitglieder in den Rat, denen allerdings kein Vetorecht zugebilligt werden sollte.¹¹

Ottawa entschloß sich bis Ende Juni auf Anregung von John Holmes dazu, anhand der britischen Memoranda die eigene Position zu einer Weltorganisation eingehender zu studieren. Wie Robertson im Kriegsausschuss ausführte, war Ottawa über die amerikanischen Vorschläge für die Dumbarton Oaks-Gespräche bisher nur über Presseberichte informiert. Das Außenministerium würde zuerst intern verschiedene Studien¹² verfassen, bevor es sich mit anderen Ministerien oder im Nachkriegsausschuss beraten würde.¹³ Dadurch wurde das Verteidigungsministerium *de facto* von der weiteren Planung für eine Weltorganisation ausgeschlossen.

Chaput wies darauf hin, dass London die Zuständigkeit des Exekutivrats im Gegensatz zu dem breiteren Aufgabengebiet des Völkerbunds auf sicherheitspolitische Fragen beschränken wollte. Die Vorschläge für die Kompetenzen der Vollversammlung waren aus Holmes' Sicht im Vergleich zu den klaren Zuständigkeiten des Exekutivrats oder der Völkerbundversammlung zu schwammig und zu schwach. Holmes sprach sich für eine politische Stärkung der Vollversammlung als Vehikel für wichtige "Nicht-Großmächte" wie Kanada aus. Auch Reid war für einen breiten Aufgabenbereich der Vollversammlung, besonders zur Koordination der entstehenden Sonderorganisationen. MacKay kritisierte die Annahme, dass Staaten einander im Exekutivrat vertreten könnten. Dies sei bei militärischen Maßnahmen oder, wenn vitale Interessen eines Mitglieds berührt würden, unmöglich: "It would be entirely contrary to Canada's traditional policy to delegate such powers to any external authority. It would be an even more radical change were Canada to delegate this authority to a body dominated by the Great Four and on which she were not assured of representation". Deshalb solle Kanada sicherheitspolitische Sanktionen nur begrenzt unterstützen.

MacKay erklärte, dass regionale Sanktionen aus historischer Sicht die einzigen sicherheitspolitisch effektiven Maßnahmen darstellten. Darüber hinaus würden die Großmächte in ihren

¹¹ Reids Memorandum "Planning in the United States State Department on the International Political Aspects of the Peace Settlement", 21.4.1944 in NAC, RG 25, Vol. 823, ODS-NAR/702. Dep. 1463, Botschafter in Washington/Reid an SSEA, 10.6., mit Reids beiliegendem Memorandum "General International Organization: Proposals of the United States Government", 10.6. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Vgl. Merrick 1974, 88. F. Davis: "What Really Happened at Teheran I + II" in SATURDAY EVENING POST 216, Nr. 46, 13.5.1944a, 13f., 37f. und Nr. 47, 20.5.1944b, 22f., 44, 46; A. Krock: "Official British Division Over Peace League" in New York Times, 8.6.; M. Childs: "Plan for World Organization" in WASHINGTON POST, 9.6., 9 in NAC, RG 25, Vol. 5723, DEA/7-CH(s).

¹² Die Themen dieser geplanten Studien waren: *Composition of World Council* und *Ad Hoc Representation on World Council* (MacKay), *The Secretariat* (R. G. Robertson), *Financial Support of the World Organization* (Wrong), *'Sovereign Equality' of Member States* (Read), *Functions of the World Assembly* (Holmes), *Functions of World Council* (J. R. B. Chaput, ein Kriegsmitarbeiter des Staatssekretärs), *Direction of the Functional Bodies* (Reid) und *Regional Organization* (Keenleyside, Soward und MacKay). Dazu kam ein 50-seitiges Handbuch zu internationalen Organisationen, denen Kanada angehörte.

¹³ Dieser Abschnitt basiert auf Auszug aus Memorandum, Holmes an Wrong, 3.6.1944; Wrongs "Notes on Paper P.M.M. (44) 4 ...", 19.6.; Aufzeichnung von Holmes, 20.6.; Holmes' Aufzeichnung "Future World Organization" über ein Treffen am 23. Juni in Wrongs Büro, 24.6.; Wrong an Pearson, 26.6.; Dep. 149, N. Robertson an Wilgress, 8.7. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Protokoll der 302. CWC-Sitzung, 21.6., 2 in NAC, RG 2, Vol. 5681.

eigenen Interessensphären ihre sicherheitspolitische Führung wohl kaum aufgeben wollen: "A realistic view would seem to require recognition of a degree of regionalism in security arrangements". Entsprechend solle ein regionalistisch aufgeteilter Exekutivrat nach "funktionalen" Kriterien besetzt werden: "Membership on the Council acting in its regional capacity should be determined by national interests in the region and capacity to contribute to the preservation of security". Zusammengefasst sollte Kanada entweder auf einer ständigen Ratsmitgliedschaft bestehen oder darauf, dass Beschlüsse über militärisch-sicherheitspolitische Maßnahmen nur für Mitglieder bindend sein sollten. Im Rat sollte weiterhin keine Unterscheidung zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern vorgenommen werden. Denn eine Ad-Hoc-Vertretung im Rat war für MacKay nur dann von wirklichem Wert, wenn Mitgliedern ein volles Stimmrecht zugestanden würde.¹⁴

Rechtsberater John E. Read wies in seiner Untersuchung der "Staatengleichheit" darauf hin, dass dieses Prinzip zwar in der Viermächte-Erklärung propagiert worden sei, dass in den britischen Vorschläge allerdings durchgehend unterschieden werde zwischen "equality of status" und "equality of function" - eine Differenzierung, die bis zur Balfour-Erklärung von 1926 zurückreichte (Kap. 3). Read rechtfertigte die ständige Ratsmitgliedschaft der Großmächte nach dem "funktionalen Prinzip" mit ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung, was somit dem Prinzip der "Staatengleichheit" nicht entgegenliefe. Wie seine Kollegen befürwortete er eine gestärkte Rolle der Vollversammlung, um den politischen Einfluss von "Mittelmächten" wie Australien, Deutschland (!), Frankreich, Kanada, Polen, den Niederlanden oder Südafrika gegenüber dem Großmacht-dominierten Rat aufzuwerten. G. F. Todd analysierte Bedingungen für das sicherheitspolitische Funktionieren einer neuen Weltorganisation. Zum einen sollten so viele Staaten wie möglich Mitglieder sein. Zum anderen sollten regionale sicherheitspolitische Arrangements vermieden werden, um zentrifugalen Tendenzen vorzubauen. Weiterhin müsse eine Weltorganisation ausreichende Exekutivkompetenzen besitzen, wofür Mitglieder eine Einschränkung ihrer Souveränität in Kauf nehmen müssten. Eine internationale Polizeimacht solle aus nationalen Kontingenten bestehen, um die Identitäten der Mitgliedstaaten zu wahren. Für den Erfolg einer neuen Weltorganisation sei eine über das Kriegsende hinaus fortgesetzte Zusammenarbeit der Großmächte unentbehrlich. Allerdings müssten auch die kleineren Mitgliedstaaten einen erheblichen Beitrag etwa über Stützpunkte für eine Polizeimacht leisten.¹⁵

Eine 32-seitige Analyse des *State Department* schließlich fasste die kanadische Sicherheitspolitik nach offiziellen Erklärungen und Gesprächen mit Diplomaten treffend so zusammen:

"The extent of Canadian collaboration [in any arrangements for international cooperation ... and ... the pacific settlement of disputes] will depend largely upon the extent to which both Britain and the United States participate. ... Canada will probably favour an international organization which gives a

¹⁴ Zu den vorherigen Abschnitten siehe Chaputs Memorandumentwurf "Respective Powers of the Council of the League of Nations and of the Proposed World Council under the British Plan ...", 3.7.1944; Holmes' Memorandumentwurf "The Functions of a World Assembly", 13.7.; Reids Memorandumentwurf "Coordination of ... the Functional International Bodies", 16.7.; MacKays Memorandum "The Proposed World Council", 18.7. (Zitat); Mackays Memorandum "Ad hoc Representation on Council", 19.7. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Vgl. Reids überarbeitetes Memorandum "Coordination of ... the Specialized International Economic and Social Organizations", 31.7. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II.

¹⁵ Reads Memorandum "Comments on Points Raised on Paper P.M.M. (44) 4 ... : 'Sovereign Equality of Member States'", [o. D., 31.7.1944?] in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. G. F. Todds Memorandum "Post-War Security Organization", o. D. [Ende Mai?] in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I.

maximum of responsibility and influence to the smaller countries rather than one which concentrates authority in a few great powers. ... Canada will ... be obliged to function as part of any security system, whether regional or world-wide in scope, of which either Britain and the United States is a member. ... A collective security system, like the League of Nations, supported by only one of Canada's two partners, would prove unsatisfactory to Canada".¹⁶

Aber nicht nur Beamte im Außenministerium, sondern auch kanadische Politiker dachten über die Nachkriegsordnung nach. Brooke Claxton beispielsweise hielt auf dem Jahrestreffen der *Canadian Political Science Association* (CPSA) im Juni 1944 einen Vortrag, in dem er die bekannten Positionen seiner Regierung - die sicherheitspolitische Rolle des Commonwealth, das "Prinzip der funktionalen Repräsentation", die "Mittelmacht"-Doktrin und die Bedeutung "funktionaler" Sonderorganisationen - rezitierte. Claxton beobachtete, dass sich während des Kriegs ein Konsens zwischen den Parteien und in der Öffentlichkeit herausgebildet habe, nach dem das Dominion eine neue Weltorganisation aktiv unterstützen sollte. Dies läge nicht nur im Eigeninteresse Kanadas als Exportnation. Vielmehr sei das Dominion als "Mittelmacht" und aufgrund seiner bikulturellen Geschichte geradezu dazu prädestiniert, in einer solchen Organisation eine "vermittelnde Rolle" zu spielen, was eine ganz bestimmte Form von Diplomatie erfordere: "It is more than probable that most of our efforts in this larger sphere of activity will be behind the scenes. Canadian public opinion would not be likely to support our trying to take the lead with the United Kingdom and the United States. That would not serve Canada's interest".¹⁷ Claxton war damit einer der ersten Politiker, der die neue Konzeption der "quiet diplomacy" propagierte, welche die kanadische Außen- und Sicherheitspolitik weit über die San Francisco-Konferenz hinaus bestimmen sollte.

Claxtons Rede war nicht die einzige wichtige offizielle Erklärung zu einer Weltorganisation. Holmes stellte für King Anfang Juni 1944 den Entwurf einer Grundsatzerklärung zu der Commonwealth-Politik und einer Weltorganisation fertig, die mit Blick auf die Dumbarton Oaks-Verhandlungen wesentliche Elemente der Erklärung vom 9. Juli 1943 über das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" wiederholte. Zur Frage der Vertretung in einem Weltsicherheitsrat schlug Holmes folgende Formulierungen vor, die King nicht übernahm, die aber die Gedankenverbindung zwischen dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation"¹⁸ und der "Mittelmacht"-Doktrin treffend ausdrückten: "We must seek

¹⁶ Memorandum "Canadian Policy Towards Post-War International Arrangements", E. Armstrong/J. F. Green an *Subcommittee for Territorial Problems* des Beratungsausschusses, 28.4.1944, 32f. (Unterstreichung im Original) in USNARA, RG 59, Notter Papiere, Box 60, File 0-T-480.

¹⁷ B. Claxton: "The Place of Canada in Post-War Organization" in CJEPS 10-4 (1944), 409-21, 412f., 417 (Zitat). Claxtons Beobachtung, es habe sich unter den Bundesparteien ein Konsens über die kanadische Haltung zu einer Weltorganisation herausgebildet, ist im Wesentlichen korrekt. Claxton wiederholte diese Beobachtung während der Unterhausdebatte im März 1945 (Kap. 8) über die kanadische Teilnahme an der San Francisco-Konferenz und die Mitgliedschaft in der geplanten Weltorganisation. Siehe Claxtons Unterhauserklärung, 27.3.1945 in Canada. House of Commons Debates. Ottawa 1945, 252f. Gute Darstellungen der parteipolitischen Positionen sind B. Hutchison: "What Does the CCF Stand For? Interview with Major Coldwell" in MACLEAN'S 56, Nr. 17, 1.9.1943c, 12f., 38-42, 41; B. Fraser: "What Does the Bloc Populaire Stand For? Interview with Maxime Raymond" in MACLEAN'S 57, Nr. 1, 1.1.1944c, 8ff., 35; B. Fraser: "What Do the Progressive Conservatives Stand For? Interview with John Bracken" in MACLEAN'S 57, Nr. 9, 1.5.1944d, 10f., 50f., 53, 54ff., 51.

¹⁸ Die Kanadier maßen dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" weiterhin große Bedeutung bei. In seinem Buch *The Great Decision* hatte der Auslandskanadier Shotwell bei der Diskussion über eine neue Weltorganisation ein Zitat aus Kings 1943er Unterhausrede über "funktionale Repräsentation" verwendet und dem Premierminister geschrieben: "It was the best thing that I could find in all the literature on the subject". Shotwells Buch bezeichnete Kings Unterhausrede als "one of the most important pronouncements yet made by any responsible statesman". Siehe J. T. Shotwell: *The Great Decision*. New York

to make responsibility correspond with power, whether power is great, small, or of middle size ... We shall continue to protect our national interests by pressing for representation on bodies in which we feel entitled to a place".¹⁹

Am 4. August gab King dann im Unterhaus seine überarbeitete Grundsatzerklärung zur Nachkriegspolitik und zu den Dumbarton Oaks-Verhandlungen ab. Während der Premierminister mit den öffentlich diskutierten Elementen einer Weltorganisation (Exekutivrat, Vollversammlung, universale Mitgliedschaft) übereinstimmte, erklärte er, dass die Großmächte in einem Exekutivrat nicht alleine über Fragen des Weltfriedens entscheiden können dürften. Vielmehr seien die Beteiligung und Repräsentation der anderen Mitglieder in einem solchen Rat von entscheidender Bedeutung:

"In determining what states should be represented on the council ..., it is ... necessary to apply the functional idea. Those countries which have the most to contribute to the maintenance of the peace of the world should be most frequently selected. The military contribution actually made during this war by the members of the united nations provides one good working basis for a selective principle of choice".

Damit brachte King ein wichtiges neues Element in die Debatte über die Haltung zu einer Weltorganisation ein. Er propagierte das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" nicht nur als abstraktes Auswahlkriterium für zeitweilige Mitglieder des Exekutivrats, sondern schlug in Analogie zur Argumentation über die *Combined Boards* und UNRRA konkret den augenblicklichen militärischen Beitrag in den Vereinten Nationen als künftige Bemessungsgrundlage für eine Vertretung vor. Die "emerging world power" Kanada würde von dieser Anwendung des "funktionalen Prinzips" besonders profitieren. Andere "Mittelmacht"-Kandidaten unter den Vereinten Nationen wie Belgien, die Niederlande oder Australien dagegen würden wegen ihrer augenblicklichen oder relativen Schwäche nur selten in den Exekutivrat gewählt werden. Weiterhin leitete King die Gestalt der Nachkriegsordnung aus der Machtstruktur der Kriegsallianz der Vereinten Nationen ab - eine Prämisse, die Ottawa zurückwies, wenn es eine mögliche Hegemonie der Großmächte in der Nachkriegswelt kritisierte. Der Premierminister wandte also zweierlei Maß auf ein- und dasselbe Problem an.

King wiederholte in seiner Erklärung weiterhin Argumente, die er auf der Konferenz der Premierminister gegen eine Commonwealth-Vertretung in einem Exekutivrat durch Großbritannien bzw. gegen eine gemeinsame Außenpolitik verwendet hatte. Er wies dabei auf Bemerkungen des neuseeländischen Premierministers Fraser hin, der auf einem Besuch in Ottawa der Presse dargelegt hatte, dass eine Zusammenarbeit der Dominien mit Großbritannien nur auf Gleichberechtigung und nicht auf delegierter weltpolitischer Verantwortung beruhen könnte. Ein Commonwealth-Block "would destroy the whole idea of world organization".²⁰ An anderer Stelle trat King für den "präventiv"- "funktionalen" Ansatz zur Weltsicherheit ein: "The concentration on security is not enough. Security

1944, 206f. Kings Tagebucheintrag, 26.7.1944, 695 in NAC, MG 26 J 13. Memorandum, N. A. Robertson an King, 31.8. in NAC, RG 25, Vol. 3227, DEA/5475-40, I. Zu Shotwells Buch vgl. Josephson 1975, 249ff.

¹⁹ Memorandum, Wrong an N. A. Robertson, 8.6.1944, mit beiliegendem Unterhauserklärungsentwurf von Holmes, o. D. [8.6.?] in NAC, RG 25, Vol. 823, ODS-NAR/702.

²⁰ Aufzeichnungen des Außenministeriums zu Frasers Pressekonferenz, 30.6.1944, C-2f. in NAC, RG 25, Vol. 2170, DEA/53-ABC-40. Mansergh 1958-II, 186. Fraser hatte sich in Ottawa für die Prinzipien der Atlantik Charta und "lockere" Commonwealth-Beziehungen ausgesprochen. King hatte Frasers Erklärung befriedigt kommentiert: "no single block business". Siehe Frasers Rede vor dem Parlament, 30.6. in Canada. House of Commons Debates. 1944. Bd. V. Ottawa 1944, 4421-5, 4424f. Kings Tagebucheintrag, 30.6., 630 in NAC, MG 26 J 13.

from war is indeed essential, but real security requires international action and organization in many other fields - in social welfare, in trade, in technical progress, in transportation, and in economic development". Kings Ausführungen über die Commonwealth-Politik und das "funktionale Prinzip" wurden noch am selben Tag von dem Konservativen Green als "ineffektiv" und Rückkehr zur "isolationistischen" Vorkriegspolitik der freien Hand gebrandmarkt. Für die CCF forderte Coldwell erneut, dass Kanada unter den "kleineren" Mitgliedern der Vereinten Nationen bei der Planung und Errichtung einer Weltorganisation mit einer Polizeimacht eine Führungsrolle einnehmen sollte.²¹

Die Pressereaktionen zu Kings Rede bezogen sich oft auf hier nicht relevante Teile, waren aber überwiegend zustimmend, wenn auch wie zu seiner 1943er Rede aus verschiedenen Gründen nicht gerade zahlreich. Was in der Öffentlichkeit weitaus mehr Beachtung fand, war einerseits das 25. Jubiläum von Kings Wahl zum Vorsitzenden der Liberalen Partei am 7. August. Andererseits erregte der Provinzwahlsieg der erzkonservativen *Union Nationale* in Québec am 8. August ein erhebliches Maß an Aufmerksamkeit, nicht zuletzt weil die neue Regierung von Maurice Duplessis nach der Ottawa-freundlichen Politik seines liberalen Vorgängers Adélard Godbout wohl wieder auf den Konfrontationskurs umschwenken würde, den ersterer zwischen 1935 und 1940 verfolgt hatte. Am gleichen Tag wurden in den Alberta-Provinzwahlen Ernest Manning und seine rechts-konservative *Social Credit*-Partei wiedergewählt.²²

Die geringe Publizität von Kings Erklärung ließ sich aber nicht nur mit der Bedeutung anderer Ereignisse, sondern auch mit inhaltlichen Gründen erklären. Die Rede des Premierministers enthielt "nichts Neues", wie Richer in *LE DEVOIR* bemerkte, und war besonders enttäuschend für Anhänger einer nationalistischeren Außenpolitik. Die *VANCOUVER PROVINCE* bezog sich in zwei anfänglichen Kommentaren zu den Dumbarton Oaks-Verhandlungen überhaupt nicht auf Kings Rede und bemerkte lediglich: "At first, it [eine neue Weltorganisation, d. V.] will have the appearance of an alliance of big powers with the smaller nations on the outside. But the intention seems to be to enlarge it as soon as it is deemed safe and practical". Später kritisierte die *PROVINCE*, dass Kanadas Ablehnung einer gemeinsamen Commonwealthpolitik den britischen Großmachtstatus gegenüber den USA und der Sowjetunion unnötig geschwächt habe. Kings "Prinzip der funktionalen Repräsentation" für die Wahl nicht-ständiger Sicherheitsratsmitglieder sei außerdem unklar und unpraktisch. Die *HALIFAX CHRONICLE* dagegen begrüßte Kings "internationalistische" Erklärung als wichtigen Ausgangspunkt

²¹ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Unterhauserklärungen Kings, Greens und Coldwells, 4.8.1944 in Canada. House of Commons Debates. 1944. Bd. VI. Ottawa 1944, 5905-19, 5909-12, 5908 und 5909 (Zitate Kings), 5910; 5918-5926, 5922f.; 5926-31, 5926, 5928f. Kings Tagebucheintrag, 4.8., 722f. in NAC, MG 26 J 13. Vgl. das Redemanuskript in NAC, MG 26 J 5, Vol. 76, File "External Affairs, 1944: Estimates", D-47516-54, bes. D-47532. Siehe weiter allgemein Slack 1946, 295f.; Merrick 1974, 97ff.; Anderson 1977, 111-4.

²² "A Man of Tenacity and Vision" in *HALIFAX CHRONICLE*, 7.8.1944, 8; "Un grand chef" in *LA PRESSE*, 7.8., 8; C. Gautier: "M. Mackenzie King" in *LE DROIT*, 5.8., 3; "Mackenzie King" in *MONTREAL DAILY STAR*, 7.8., 10; "Mr. King's 25 Years Leadership" in *MONTREAL GAZETTE*, 7.8., 8; "Un grand chef" in *LA PRESSE*, 7.8., 8; C. Bishop: "Mackenzie King: 25 Years Liberal Leader: Some Personal Impressions" in *OTTAWA CITIZEN*, 5.8., 17; "Twenty-Five Years as Leader" in *OTTAWA CITIZEN*, 7.8., 12; I. Smith: "Mr. King in His Study - An Exclusive Interview on the 25th Anniversary" in *OTTAWA JOURNAL*, 5.8., 8; "Mr. Mackenzie King" in *OTTAWA JOURNAL*, 6.8., 4; "A Great Canadian Honoured" in *TORONTO STAR*, 8.8., 6; "Rt. Hon. Mackenzie King" in *VANCOUVER PROVINCE*, 8.8., 4; "His Place in History" in *VANCOUVER SUN*, 7.8., 4; "25 Tumultuous Years" in *WINNIPEG FREE PRESS*, 7.8., 9; Underhill 1944/45. Zur öffentlichen Meinung insgesamt vgl. WIB Press Survey: August 7 - 14, 1944, 1, 3-8. Zu den Provinzwahlen in Alberta und Québec siehe Creighton 1976, 91; R. S. Bothwell/I. M. Drummond/J. R. English: Canada, 1900 - 1945. Toronto/Bufalo/London 1990, 331f.

für das Überwinden von nationalistischen Bewegungen. In der WINNIPEG FREE PRESS applaudierte Richardson dem "funktionalen Prinzip", das nicht nur in der zentralen Weltorganisation, sondern auch in den funktionalen Organisationen angewendet werden könne.²³

Schließlich empfing Ottawa im Sommer 1944 einige hochrangige Staatsgäste auf der Durchreise von oder nach Washington, was Gelegenheiten zu informellem Meinungs austausch über eine neue Weltorganisation und die anstehenden Dumbarton Oaks-Gespräche bot. Australiens Premierminister Curtin sprach am 1. Juni vor dem kanadischen Parlament, ohne die Frage einer Weltorganisation zu erwähnen. Frasers Besuch Ende Juni wurde bereits weiter oben behandelt. General Charles de Gaulle ging in einer öffentlichen Ansprache am 11. Juli ebenfalls nicht auf die Frage einer Weltorganisation ein. In einem Gespräch mit King gab er lediglich zu verstehen, dass Frankreich ein starkes Interesse daran habe, in einer neuen Weltorganisation als vollwertige Großmacht anerkannt zu werden. Norman Robertson regte dabei an, dass die kanadische und die französische Regierung ihre Ansprüche auf Mitsprache und Vertretung in einer neuen Weltorganisation nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" begründen sollten.²⁴ Diese Staatsbesuche in Ottawa wurden somit nicht zu einem fruchtbaren Gedankenaustausch über eine mögliche gemeinsame "Mittelmacht"-Politik gegenüber den Großmächten genützt. Allerdings hatte sich Kanada in seiner Diskussion der britischen Vorstellungen im Vorfeld der Dumbarton Oaks-Verhandlungen immerhin endlich zu einer genaueren Bestimmung seiner Haltung zu einer neuen Weltorganisation aufgeklärt.

7.2.: Die Positionen der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und Chinas

Als Ausarbeitung des Dezember-Papiers für Hulls Beratungen mit Kongressangehörigen war in Washington am 29. April von der *Informal Agenda Group* ein weiterer Verfassungsentwurf für eine viergliedrige Weltorganisation fertig gestellt worden. Dabei waren die Aufgaben einer Vollversammlung und eines neuerdings vorgesehenen Sekretariats genauer als zuvor umschrieben. Ein ständig tagender Exekutivrat solle nun aus den "Großen Vier" und der gleichen Anzahl von jährlich zu wählenden Mitgliedern der Vereinten Nationen bestehen. Entscheidungen würden mehrheitlich und vorbehaltlich des Vetos der Großmächte getroffen werden. Nicht-vertretene Mitgliedstaaten sollten bei Interessenbetreff auf Ratssitzungen angehört werden. Regionale Organisationen sollten zugelassen

²³ K. Cragg: "Premier King Forsees Active Role for Canada on World Peace Body" in GLOBE AND MAIL, 5.8.1944, 1f.; L. Richer: "M. King expose sa politique étrangère" in LE DEVOIR, 5.8., 1, 3; "A New League" in VANCOUVER PROVINCE, 5.8., 4 (Zitat); "To Begin With What We Have" in VANCOUVER PROVINCE, 7.8., 4; "Where Do We Stand?" in VANCOUVER PROVINCE, 10.8., 4; B. Richardson: "Freedom From War" in WINNIPEG FREE PRESS, 9.8., 11. Vgl. M. Childs: "Mr. Dewey on Four-Power Conference" in WASHINGTON POST, 21.8. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s).

²⁴ Curtins Unterhausrede, 1.6.1944 in CHCD 1944-IV, 3455-60. De Gaulles Rede auf dem Parlamentshügel vor Politikern und der Öffentlichkeit, 11.7. in CHCD 1944-V, 4750f. Kings Tagebucheinträge, 30.5.1944, 549; 31.5., 550f.; 1.6., 552ff.; 11.7., 649f. in NAC, MG 26 J 13. Vgl. C. de Gaulle: *Mémoires du guerre*. 3 Bände. Paris. Bd. II: *L'unité*, 1942 - 1944. 1956, 241ff. Aus den Quellen zu de Gaulles Besuch wird ersichtlich, dass das Treffen mit King nicht über einen Austausch von Grundsatzpositionen hinausging und keine inhaltliche Diskussion stattfand. De Gaulles Besuch half immerhin, Mackenzie King davon zu überzeugen, die provisorische französische Regierung anzuerkennen, was erst am 23. Oktober 1944 geschehen sollte. Zu de Gaulles Besuch und den Beziehungen zu Frankreich siehe insgesamt J. F. Hilliker: "The Canadian Government and the Free French: Perceptions and Constraints, 1940 - 1944" in IHR 11-1 (1980), 87-108, 106ff.; D. C. Thomson: *De Gaulle et le Québec*. Saint-Laurent, Québec 1990, 89-95; P. Prévost: *La France and le Canada. D'une après-guerre à l'autre, 1918 - 1944*. Saint-Boniface, Manitoba 1994, 373-6.

werden, wenn ihre Ziele mit der Verfassung der Weltorganisation vereinbar seien und sie dem Rat die letztliche Entscheidungsbefugnis über ihre Sanktionsmaßnahmen einräumen würden. Ferner solle dem Exekutivrat eine Sicherheits- und Abrüstungskommission zur Expertenberatung beigeordnet werden. Das Zur-Verfügung-Stellen und der Einsatz von Truppen in Krisensituationen schließlich sollten nach Vorgabe des Sicherheitsrats über ein Zusatzabkommen der Mitglieder geregelt werden.²⁵

Hull unterrichtete Halifax und Gromyko am 30. Mai über den aktuellen Stand der Planung im *State Department* und seine Konsultationen mit führenden Kongressangehörigen. Der Außenminister bat die beiden Botschafter um einen Terminvorschlag ihrer Regierungen für den Beginn der Verhandlungen über eine Weltorganisation, an denen China teilnehmen sollte. Bereits einen Tag später legte die sowjetische Seite Einspruch gegen Chinas Teilnahme ein, wogegen wiederum Tschungkings Botschafter protestierte. In einem weiteren Gespräch mit Gromyko regte Hull an, zwei getrennte Verhandlungsrunden alternierend mit der Sowjetunion und China abzuhalten.²⁶ Die britische Seite schlug dem *State Department* Anfang Juni zur besseren Konferenzvorbereitung einen Austausch von Positionspapieren vor und erklärte sich dazu bereit, ab Juli mit einer chinesischen Delegation zu verhandeln. Halifax teilte der amerikanischen Seite wenig später mit, dass die britische Delegation von Cadogan und ihm selbst geführt würde. Am 15. Juni gab Roosevelt der Presse bekannt, dass er die Nachkriegsplanung des *State Department* seit längerem über persönliche Treffen mit zuständigen Beamten und Beratern verfolgt habe, und legte die Grundelemente einer Weltorganisation dar. Die Idee einer "Weltföderation" oder einer "internationalen Polizeimacht" wies der Präsident dabei ausdrücklich zurück. Roosevelts Erklärung war die bis dahin detaillierteste offizielle Darstellung der amerikanischen Position zu einer Weltorganisation. Hull kündigte die Viermächtegespräche für Mitte August offiziell erst am 17. Juli²⁷ an. Am 31. Juli informierte Stettinius dann den Journalisten Walter Lippman über den Hintergrund, die Delegationen und den geplanten Ablauf dieser Verhandlungen. Diese Offenheit gegenüber der Presse sollte sich jedoch bald ändern.²⁸

²⁵ *Possible Plan for a General International Organization* der *Informal Agenda Group*, 29.4.1944 in Notter 1950, 582-91. Vgl. Hull 1948-II, 1652f.

²⁶ Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Halifax und Gromyko, 30.5.1944; Memorandum über ein Telefonat Hulls mit dem britischen Gesandten, R. I. Campbell, 31.5.; Zusammenfassung eines Memorandums von Hull über ein Gespräch mit Gromyko, 1.6.; chinesischer Botschafter in Washington/Wei Tao Ming an Hull, 3.6. in FRUS 1944-I, 637f., 639n81, 640. Telg. 2858, britischer Botschafter in Washington/Halifax an FO, 31.5. in PRO, DO 35/1855, WR 208/73. Siehe Hull 1948-II, 1671f.; Russell/Muther 1958, 392f.; Barton 1974, 98-108; Hilderbrand 1990, 58. Vgl. Ferns WA-3410, Botschafter in Washington an SSEA, 3.6. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I.

²⁷ Schon Ende Mai vor seinen Gesprächen mit Gromyko und Halifax hatte Hull bekanntgegeben, dass die Roosevelt-Regierung die drei anderen Großmächte für eine Konferenz über eine neue Weltorganisation einladen würde - eine Nachricht, die in der kanadischen Öffentlichkeit mit großem Interesse aufgenommen wurde. Nur wenig später betonte Hull, dass die Kleinmächte angemessen in einer neuen Weltorganisation berücksichtigt würden, womit er auf eine entsprechende Kritik des niederländischen Außenministers Van Kleffens (s. u.) reagierte. Siehe "Hull Plans 4-Power Peace Talk" in NEW YORK TIMES, 30.5.1944; "U.S. to Offer World Council Idea" in NEW YORK TIMES, 31.5.; Presseerklärungen 198 und 200 des *State Department* mit den Stellungnahmen Hulls, 29.5., 1.6. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. "Hull Gives Pledge to Small Nations" und "Small Nations in the Peace" in NEW YORK TIMES, 2.6., 6, 14. WIB Press Survey: May 30 - June 6, 1944, 2f. Hilderbrand 1990, 64.

²⁸ Zum Vorhergehenden siehe Telg., FO an *State Department*/Roosevelt, 4.6.1944; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Halifax, 12.6.; Presseerklärung Roosevelts, [15.6.] in FRUS 1944-I, 640-3. Presseerklärung Hulls, 17.7. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Presseerklärung Hulls, 19.7. in DSB 11, Nr. 265 (1944), 84. Vgl. Hull 1948-II, 1672f.; Divine 1967, 215; Barton 1974, 111ff.; Hilderbrand 1990, 63ff. Aufzeichnung eines Telefonats von Stettinius und Lippman, 31.8. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 98-102. Ein kanadischer Kommentar zu Roosevelts Erklärung ist "The Next League of Nations" in Canadian Forum 34, Nr. 282 (1944/45), 1.7.1944, 75f.

Bis Anfang Juli erhielten Washington und London von Moskau weder einen Terminvorschlag für die Verhandlungen noch Berichte über den Stand seiner Vorbereitungen, was in beiden Hauptstädten eine steigende Unruhe verursachte. Die sowjetische Botschaft erklärte am 9. Juli, dass der Kreml lediglich zu Verhandlungen über die sicherheitspolitischen Grundfragen einer Weltorganisation bereit sei. Zur Beteiligung der chinesischen Seite bestand Moskau auf zwei getrennten Verhandlungsrunden, was von Washington und London akzeptiert wurde. Die amerikanische Regierung erwiderte darauf, dass die Hauptaufgabe der Friedenssicherung die gesamte Struktur der geplanten Weltorganisation betreffe, weshalb sie an einer umfangreicheren Tagesordnung festhalten wolle. Moskau reagierte darauf am 20. Juli mit dem Hinweis, dass es die Gespräche als vorläufige Konsultationen betrachte und deshalb keine offiziellen Positionspapiere austauschen würde, bevor sich die Großmächte nicht über Grundfragen geeinigt hätten. Außerdem sollten die beiden Verhandlungsrunden mit der Sowjetunion und mit China zeitlich getrennt stattfinden, Parallelgespräche lehne man ab. Die amerikanische Regierung ging auf diese Bedingungen und die sowjetische Bitte eines weiter verschobenen Verhandlungsbeginns ein, nicht ohne zu betonen, dass sie ihre Vorschläge für eine Weltorganisation der "vorläufigen" gemeinsamen Diskussion zugrunde legen würde.²⁹

Bereits am 15. Juli hatte Roosevelt dem im Lichte der Gespräche mit führenden Kongressangehörigen überarbeiteten Verfassungsentwurf für eine neue Weltorganisation zugestimmt, der nur drei Tage später unter dem Titel *Tentative Proposals For a General International Organization* an die drei Großmachtbotschafter weitergeleitet wurde. Diese "vorläufigen Vorschläge" stellten den bisher umfangreichsten und detailliertesten Verfassungsentwurf dar. Wichtige Ergänzungen des April-Entwurfs waren, dass Frankreich nach einiger Zeit als ständiges Mitglied in den jetzt elfköpfigen Exekutivrat aufgenommen werden sollte. Die nicht-ständigen Mitglieder würden im Exekutivrat in der Mehrzahl sein. Hinsichtlich der Abstimmregeln im Exekutivrat ließ dieser Entwurf offen, ob die Großmächte ein Veto ausüben könnten, wenn sie selbst Konfliktparteien seien. Neu war ein Wirtschafts- und Sozialrat aller Mitglieder zur Koordination der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, der jedoch kein konstitutives Zentralorgan der Weltorganisation sein sollte. Schließlich schlug dieser Verfassungsentwurf vor, dass die Großmächte das Ergebnis ihrer Beratungen den Vereinten Nationen vorlegen und danach eine Gründungskonferenz der neuen Weltorganisation zur Diskussion und Verabschiedung der endgültigen Verfassung einberufen sollten. Die kanadische Botschaft bekam am 19. Juli eine Zusammenfassung der Vorschläge von ihren britischen Kollegen, die eine baldige Abschrift ankündigten, vorausgesetzt, dass Washington nicht darüber unterrichtet würde.³⁰

²⁹ Telg. 1646, Hull an amerikanischen Botschafter in Moskau/Harriman, 7.7.1944; *Aide Mémoire*, sowjetische Botschaft in Washington an *State Department*, 9.7.; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit dem chinesischen Chargé d'Affaires, Liu Tschieh, 10.7.; Memorandum, Hull an Roosevelt, 11.7., mit beiliegender vorläufiger Tagesordnung; *Aide Mémoire*, *State Department* an sowjetische Botschaft, 12.7.; Telg. 1691, Hull an Harriman, 14.7.; *Aide Mémoire*, sowjetische Botschaft in Washington an *State Department*, 20.7.; *Aide Mémoire*, *State Department* an sowjetische Botschaft in Washington, 22.7.; J. C. Grews Memorandum über ein Gespräch mit Tschieh, 24.7.; Telg. 2864, Harriman an Hull, 4.8. in FRUS 1944-I, 644-51, 669, 693, 696f., 704. Longs Tagebucheintrag, 14.6. in Israel (Hg) 1966, 355. Siehe dazu Hull 1948-II, 1672ff.; Notter 1950, 278; Barton 1974, 116-20; Hilderbrand 1990, 61f. Ottawas Haltung Moskaus umgehend mitgeteilt. Telg. D.1032, SSDA an SSEA, 17.7.; Telg. 208, Botschafter in Moskau an SSEA, 20.7. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I.

³⁰ Memorandum, Roosevelt an Hull, 15.7.1944; *United States Tentative Proposals For a General International Organization der Informal Agenda Group/International Organization Group*, 18.7. in FRUS 1944-I, 652-69. Telg. 3885, 3944, britischer Botschafter in Washington/R. I. Campbell an FO, 19.7., 21.7. in PRO, DO 35/1859, WR 208/86. Hull 1948-II, 1673f.; Barton 1974, 120-45. Ferns WA-4279, Botschafter in Washington an SSEA, 19.7.; Reids "Summary of United States Paper

In der Zwischenzeit fragte Oppositionsführer Gordon Graydon in Ottawa, ob das Commonwealth auf dem Treffen der Vereinten Nationen vertreten sein würde. Der Premierminister antwortete darauf, dass sich nicht die Vereinten Nationen, sondern nur die vier Großmächte zu Gesprächen über eine Weltorganisation trafen, wobei Großbritannien und nicht das Commonwealth vertreten sein würde. Eine CIPO-Umfrage nur wenig später belegte erneut, dass die Commonwealth-Politik des Premierministers die überwiegende Unterstützung der Öffentlichkeit fand. 84 % aller Kanadier (92 % aller Ontarier, 90 % aller Québecer) waren der Ansicht, dass die Dominien mit vollem Stimmrecht eigenständig in einer Weltorganisation vertreten sein sollten. Nur 8 % der Befragten (8 % aller Ontarier, 10 % aller Québecer) sprachen sich für die "single voice"-Konzeption des Empire aus.³¹

In einer ersten wichtigen Analyse verglich Pearson Washingtons und Londons Vorschläge, wobei die amerikanischen Vorstellungen über die Vollversammlung und die Integration regionaler sicherheitspolitischer Arrangements eher auf der kanadischen Linie zu liegen schienen. Der amerikanische Entwurf sei auch im Hinblick auf den Exekutivrat vorzuziehen, dessen Entscheidungen allerdings nur für Mitglieder bindend sein sollten und nicht für alle Mitglieder, wie Washington und London vorschlugen. Außerdem sollte nicht im Rat vertretenen Staaten das Recht auf Teilnahme und Gehör eingeräumt werden. Hinsichtlich der wirtschaftlich-sozialen Bestimmungen seien die amerikanischen Vorschläge ebenfalls den britischen vorzuziehen, obwohl ein entsprechender Rat aus Effizienzgründen sicher nicht alle Vereinten Nationen, sondern nur eine begrenzte Anzahl von Mitgliedern (15 - 18) umfassen könne. Ein Kritikpunkt an Washingtons Entwurf war, dass die Frage der Organisation militärischer Sanktionen ungelöst blieb. Pearsons nochmals wiederholter Lösungsvorschlag war, Sanktionsbeschlüsse des Rats durch eine zusätzliche Zweidrittelmehrheit der Vollversammlung für jedes Mitglied verbindlich zu machen. Pearsons eigenständige Ergänzung der diskutierten Vorschläge war eine ständige Ratsmitgliedschaft Frankreichs und Chinas ohne Vetorecht.

In einer weiteren Analyse der Großmachtpläne kritisierte Holmes die unklaren Beziehungen von möglichen Regionalräten zur Zentralorganisation. In Bezug auf die militärische Zusammenarbeit der Mitglieder über ein Zusatzabkommen warnte Holmes vor unvorhersehbar weit reichenden, innenpolitisch explosiven Verpflichtungen zur Verwendung kanadischer Streitkräfte, weshalb deren Einsatzbedingungen so genau wie möglich definiert werden sollten. Diese Argumentation zielte auf das Wehrpflichtproblem und Québecks Haltung dazu ab. Schließlich kam Holmes zu dem Ergebnis, dass die amerikanischen Formulierungen für eine Ad-Hoc-Vertretung von Nicht-Ratsmitgliedern besser seien als die britischen.³²

Dated July 18, 1944 ...", 19.7. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I. Dep. 1811, Botschafter in Washington/Pearson an SSEA, 25.7., mit beiliegendem, beinahe vollständigen Text der Vorschläge nach Reids Aufzeichnungen, 25.7.; Telg. D.1061, SSDA an SSEA, 25.7.; Reid an N. Robertson, 19.8., mit beiliegender Kopie der Vorschläge in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. Dep. D.101, SSDA an die Regierungen der Dominien, 15.8. in PRO, DO 35/1859, WR 208/86.

³¹ Frage Graydons und Antwort Kings im Unterhaus, 20.7.1944 in CHCD 1944-V, 5116. CIPO-Umfrage, 13.9. in POQ 8 (1944/45), 602. Vgl. CIPO-Umfrage: "Should Dominions Have Separate Vote in Postwar League?" in PRINCE ALBERT HERALD, 13.9. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 216, File 7.

³² Pearson an N. A. Robertson, 27.7.1944; Memorandum, Holmes an Wrong, 31.7. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. Vgl. Merrick 1974, 94ff.

Anfang August informierte Wrong King darüber, dass das Außenministerium die britischen Memoranda gründlich studiert habe und über die amerikanischen Pläne ebenfalls informiert sei. Sein Hauptkritikpunkt an den anglo-amerikanischen Plänen war, dass im Exekutivrat keine "funktionale Repräsentation" zur Unterscheidung der sicherheitspolitischen Relevanz der "Mittelmächte" von der vernachlässigbaren Rolle der Kleinmächte vorgesehen sei. King stimmte diesen Überlegungen zu. In einer Zusammenfassung von Wrongs und Pearsons Analysen kommentierte die kanadische Regierung dann für den Dominionminister die britischen und amerikanischen Papiere. Ottawa sprach sich für eine bessere Berücksichtigung der sicherheitspolitisch wichtigen "secondary states" in einer neuen Weltorganisation nach dem "funktionalen Prinzip" aus: "[I]f power and responsibility are to be made to correspond, the differences in function must ... extend well beyond the giving of a special place to the Great Powers". Wegen der wirtschaftlich-militärischen Macht der Großmächte wurden deren vorgeschlagenes Vetorecht und ständige Ratsmitgliedschaft zwar grundsätzlich akzeptiert. Aber Ottawa trat für einen eingeschränkten Anwendungsbereich des Vetos ein und propagierte Pearsons Idee einer Ratsmitgliedschaft Chinas ohne Veto. Nicht-Ratsmitglieder sollten bei Interessenbetreff ein "right to effective participation" genießen, und Ratsbeschlüsse sollten nur für Ratsmitglieder bindend sein. Die sicherheitspolitische Bedeutung der Vollversammlung gegenüber dem Rat sollte aufgewertet werden: "The Assembly should ... be given as wide powers as is consistent with the retention for the Council of its essential function of initiating action to guard world peace". Insgesamt sollte eine Weltorganisation die Zusammenarbeit in allen Bereichen der Weltpolitik fördern.³³

In seiner Antwort ließ London anklingen, dass die eigene Position im Hinblick auf "secondary states" noch nicht endgültig festgelegt worden sei. Allerdings würde es schwierig sein, eine Klassifikation von Mitgliedstaaten vorzunehmen, besonders weil "militärische Macht" und "Stellung in der Mächtehierarchie" während des Kriegs keine zufrieden stellenden Kriterien für eine Nachkriegsordnung abgäben. Dieses letzte Argument verwendete Ottawa gerne im umgekehrten Sinn, um eine größere Einbeziehung der kleineren Mächte in der Nachkriegsordnung zu rechtfertigen. Die europäischen Exilregierungen etwa könnten zwar während des Kriegs keinen großen militärischen Beitrag in den Vereinten Nationen leisten, würden aber nach der Befreiung ihrer Territorien wieder von größerer internationaler Bedeutung sein: "[I]t may well be best to leave qualifications of various members for sharing responsibility for dealing with different subjects to be recognised in practice by their selection for Committees, Chairmanships, etc.". Den Vorschlag, Ratbeschlüsse nur für Mitglieder bindend zu machen, kritisierte London, weil so ein schnelles, wirksames Vorgehen in Konfliktfällen behindert würde. Was eine koordinierende Rolle der Vollversammlung in wirtschaftlich-sozialen Bereichen anging, so könnten dadurch nicht wünschenswerte, überlappende Zuständigkeiten oder gar Rivalitäten mit den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen geschaffen werden. Schließlich wies London noch darauf hin, dass das Ergebnis der Dumbarton Oaks-Gespräche den Mitgliedern der Vereinten Nationen zur weiteren Diskussion vorgelegt würde.³⁴

³³ Memorandum, Wrong an King, 2.8.1944; Telg. 130, SSEA an SSDA, 2.8. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. Vgl. Eayrs 1972-III, 154.

³⁴ Telg. 120, SSDA an SSEA, 21.8.1944; vgl. Telg. 4467, britische Botschaft in Washington an FO, 19.8.; Telg. 7304, FO an Botschaft in Washington, 18.8. in PRO, DO 35/1860, WR 208/93.

Unter anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen hatte sich in der Zwischenzeit weiterer Unmut über die ausschließliche Großmachtplanung einer neuen Weltorganisation breit gemacht. Am 31. Mai hatte der niederländische Außenminister Van Kleffens in einer Presseerklärung den Ausschluss der "kleineren Mächte" von der Nachkriegsplanung/-ordnung angegriffen, besonders angesichts der Tatsache, dass viele dieser Mächte kriegsbedingt nur zeitweilig zur relativen Bedeutungslosigkeit verurteilt seien, aber nach Kriegsende wieder ihre normale politische Bedeutung zurückgewinnen würden. Van Kleffens hatte allerdings keine "Kleinststaaten"-Vertretung nach dem Prinzip der "absoluten Staatengleichheit", sondern vielmehr ein Rotationssystem vorgeschlagen. Diese Kritik war Stettinius bereits während seines London-Besuchs im April (Kap. 6) mitgeteilt worden, wobei Van Kleffens das Beispiel der Widerwilligkeit der Großmächte zitiert hatte, Änderungen im UNRRA-Entwurfsabkommen (Kap. 4) zu akzeptieren. Ähnliche Gedanken wurden auch von dem norwegischen König Haakon in einer Rede vor der *Foreign Press Association* in London Anfang Juni 1944 geäußert. Am 10. Juni schließlich überreichte Van Kleffens dem amerikanischen Vertreter bei den europäischen Regierungen im Namen der Niederlande, Belgiens, Luxemburgs, Norwegens und anderer Länder ein Memorandum, in dem diese Alliierten gegen den Ausschluss von der EAC und den Diskussionen über die Nachkriegsbehandlung Deutschlands und die Nachkriegsordnung protestierten. Dieses Memorandum wurde vom norwegischen Außenminister Trygve Lie an den sowjetischen Vertreter bei den Exilregierungen und vom belgischen Außenminister Spaak an Eden übergeben.³⁵ Im Vorfeld der Dumbarton Oaks-Konferenz wurde den Großmächten somit klar gemacht, dass den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen zumindest der Anschein einer Mitbeteiligung an der Planung einer Weltorganisation gegeben und über "Konsultationsmechanismen" nachgedacht werden müsse.³⁶

Aber nicht nur zwischen den Großmächten und den "kleineren Mächten", sondern auch unter den "Großen Drei" gab es Differenzen, besonders über das "Veto" im Exekutivrat. Die Sowjets waren für ein absolutes Veto (s. u.). Die britische Seite dagegen sprach sich dafür aus, das Vetorecht dann auszusetzen, wenn eine Großmacht gleichzeitig Konfliktpartei sei. Washingtons "Vorschläge" hatten diese letzte Frage offengelassen. Die britische und die amerikanische Delegation konnten sich wegen der von Moskau erbetenen Verzögerung des Verhandlungsbeginns eine Woche lang in Washington beraten. Hull tendierte anfangs zur sowjetischen Vetoposition, bis er offensichtlich von britischen Argumenten überzeugt kurz vor Konferenzbeginn einen Positionswechsel³⁷ beschloss, der von Roosevelt bestätigt

³⁵ Telg. 6, 11, amerikanischer Chargé d'Affaires für die Londoner Exilregierungen/R. E. Schoenfeld an Hull, 1.6.1944, 10.6. in FRUS 1944-I, 639, 58ff. Auszug aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnung, 27.4. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 66. Auszug aus König Haakons Rede vor der *Foreign Press Association*, London, 7.6.; vgl. Auszug aus einem Artikel Arne Ordings (Berater des norwegischen Außenministeriums) im OBSERVER, 2.1. in United Nations Information Office: War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 4 to the United Nations Review, October 31, 1944. New York 1944b, 96f., 86. Siehe Notter 1950, 277; Tiwari 1968, 281f.; Barton 1974, 109f.; Hilderbrand 1990, 64.

³⁶ Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Halifax und Cadogan, 14.8.1944 in FRUS 1944-I, 711. Vgl. Woodward 1976-V, 135. Nur wenige Konferenzteilnehmer sahen die Notwendigkeit der Einbeziehung führender anderer Mitglieder der Vereinten Nationen. Vgl. Websters Tagebucheinträge, 8.8.; 18.10. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 40, 51.

³⁷ Zur Kontroverse, ob die amerikanische Seite die britische Vetoposition akzeptierte oder nicht, siehe Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 29.8.1944 und die überzeugenden Ausführungen in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 41f., 45f., 114n14; Dilks (Hg) 1971, 661; Hull 1948-II, 1677f., 1683; Stettinius 1949, 19; King 1973, 167f., 170, 173; Campbell 1973a, 38ff.; Hughes 1973, 277-81; Woodward 1976-V, 136f.; Schild 1995, 152f.; T. M. Campbell jr.: "Nationalism in America's UN Policy, 1944 - 1945" in IO 27-1 (1973b), 25-44, 26-9; Hilderbrand 1990, 189f.; die Kritik in C. G. Nelson: "Revisionism and the Security Council Veto" in IO 28-3 (1974), 539-55; und die treffende Erwiderung in T. M. Campbell jr.: "US Motives in the Veto"

wurde.³⁸ Schließlich wurde Washington vor Konferenzbeginn gewarnt, dass die sowjetischen Vertreter ein äußerst eingeschränktes Verhandlungsmandat hätten, weil alle Entscheidungen in Moskau getroffen würden.³⁹ Die Frontstellungen in der Vetofrage und die Erwartung einer nicht flexiblen Verhandlungsführung Moskaus waren somit keine guten Vorzeichen für einen Erfolg der Dumbarton Oaks-Gespräche, obwohl Stalin zu dieser Zeit privat offensichtlich "definitiv an einer langfristigen Nachkriegszusammenarbeit mit dem Westen, besonders mit den USA" gelegen war.⁴⁰

Moskaus offizielle Haltung zu einer neuen Weltorganisation war den USA und Großbritannien lange unklar geblieben. Averell Harriman telegraphierte nach einem Hinweis Litwinows am 24. Juli, dass die Dumbarton Oaks-Position der Sowjetunion aus einem halboffiziellen Artikel in der Zeitschrift *Swesda* (Stern) unter dem Pseudonym *Nikolai Malinin* ersichtlich würde. Die amerikanische Botschaft mutmaßte, dass "Staatssekretär" Litwinow selbst der Autor dieses Artikels sei und der Kreml seine Positionspapiere noch nicht fertig gestellt habe. Nach der amerikanischen Zusammenfassung sprach sich der Artikel für eine sicherheitspolitische Dominanz der vetoberechtigten Großmächte in einem Exekutivausschuss aus. Die Mitarbeit der "kleineren Mitglieder" sei nur im Einzelfall wichtig. Eine Vollversammlung solle für allgemeine politische und andere Fragen sowie für die Koordination technischer Unterorganisationen zuständig sein und Beschlüsse nach einer Zweidrittelmehrheit fassen. Die Idee einer internationalen Polizeimacht sei unrealistisch, obwohl eine internationale Luftstreitmacht nützlich sein könne.⁴¹ In Ottawa wurde Malinins Artikel, auf den die britische Seite aufmerksam gemacht hatte, zurückhaltend aufgenommen, obwohl Moskaus Vorstellungen insgesamt als ermutigendes Zeichen einer weitgehenden Übereinstimmung mit London und Washington gewertet wurden. Die kanadischen Bedenken bezogen sich hauptsächlich auf die Vernachlässigung der

Power" in IO 28-3 (1974), 557-60. Vgl. die ältere unrichtige Darstellung, nach der Hull in der Vetofrage keinen Positionswechsel vollzogen habe, in Russell/Muther 1958, 407f., 445-7n10. Long behauptete, dass die Vetofrage zu Beginn der Gespräche noch ungelöst gewesen sei, bis später ein Positionswechsel vorgenommen worden sei. Auszüge aus Longs Tagebucheinträgen, 21.8., 8.9., 13.9. in Israel (Hg) 1966, 372f., 378f.

³⁸ Zu diesem Abschnitt siehe Websters Tagebucheinträge, 15.8.1944, 16.8., 17.8., 29.8. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 42f., 45f. Bemerkungen der Herausgeber und Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnung über ein Treffen mit Roosevelt, 24.8. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 104f., 108. Vgl. FRUS 1944-I, 730ff. Telg. 4434, 4635, britische Botschaft in Washington/Cadogan an FO, 18.8., 29.8. in PRO, DO 35/1863, WR 208/98. Natter 1950, 299, 317; Barton 1974, 195-206. Auch Londons Position war nicht ohne Unklarheiten. Die britischen Memoranda hatten zwar eine Suspendierung des Stimmrechts der Konfliktparteien für friedliche Konfliktbeilegung (Memorandum B, Para. 13) vorgesehen, dies aber nicht ausdrücklich für Entscheidungen über militärische oder andere Zwangsmaßnahmen wiederholt. Die Instruktionen der britischen Delegation (s. o.) allerdings machten deutlich, dass eine Großmachtkonfliktpartei kein Veto ausüben können sollte. Vgl. dazu die unvollständige Darstellung von Barton 1974, 195f., 439.

³⁹ Auszug aus Telg. 3096, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Hull, 21.8.1944 in FRUS 1944-I, 712f. Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 21.8. in Dilks (Hg) 1971, 656. Vgl. Hilderbrand 1990, 74.

⁴⁰ Ein Zitat Gromykos (vom Autor aus dem Englischen übersetzt) aus Zubok/Pleshakov 1996, 27. Vgl. Gromyko 1990, 115. Vgl. ebenso Stalins Bemerkung über die Bedeutung einer funktionierenden, starken Weltorganisation für die Sowjetunion in Memorandum von Stanislaw Mikolajczik (polnischer Premierminister Juli 1943 - November 1944) über ein Gespräch mit Stalin, 9.8.1944 in General Sikorski Historical Institute (Hg) 1967-II, 334-9, 339.

⁴¹ Telg. 2729, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Hull, 24.7.1944 in FRUS 1944-I, 694ff. Siehe Krylov 1949-I, 36n2; Campbell 1973a, 36f.; Barton 1974, 171f.; Mastny 1979, 219f.; Moeller 1980, 37ff. Zu Litwinows Überlegungen vgl. Zubok/Pleshakov 1996, 30. Die britische Delegation war wie die kanadische Seite im Grunde gegen die Einrichtung einer internationalen Luftwaffe, was eine Meinungsänderung Ottawas gegenüber der früheren Begeisterung für eine Polizeimacht darstellte. Im Laufe der Verhandlungen ließen die Sowjets eine entsprechende Forderung fallen. Vgl. Ferns WA-5269, Chargé d'Affaires an SSEA, 8.9.; Ferns. EX-3775, SSEA an Botschaft in Washington, 9.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s).

sicherheitspolitischen Rolle der "mittleren" und kleineren Mächte. Anfang August erschien in der NEW YORK TIMES eine Zusammenfassung mit übersetzten Kernpassagen von Malinins Artikel, dessen vollständiger Text der kanadischen Botschaft schließlich von Charles Bohlen übergeben wurde.⁴²

Am 12. August legte die Sowjetunion endlich ihr offizielles Positionspapier zur Weltsicherheit vor, das wiederholte, dass sich die Großmächte vor der Ausarbeitung einer Verfassung zuerst auf die Grundstruktur und die Grundprinzipien einer Weltorganisation einigen sollten. Moskau stimmte mit dem viergliedrigen Aufbau der Weltorganisation überein. Ein Exekutivrat sollte zunächst aus den vier vetoberechtigten Großmächten - später auch Frankreich - und einer unbestimmten Zahl zeitweiliger Mitglieder bestehen, was den wichtigsten Unterschied zu den Positionen des Malinin-Artikels darstellte. Dabei sollten nur organisatorische Fragen von dem Großmachtveto ausgenommen sein. Sozialwirtschaftliche Aspekte und das Regionalismus-Problem wurden in dem sowjetischen Papier nicht angesprochen. Am 17. und 18. August erhielt die kanadische Botschaft in Washington eine erste schlechte amerikanische Übersetzungen dieser Vorschläge mit einer ausführlichen britischen Zusammenfassung, knapp eine Woche später dann eine bessere britische Übersetzung.⁴³

Wie schon im Frühsommer unter den europäischen Alliierten hatte sich auch unter den Dominien sich vor Konferenzbeginn weitere Unzufriedenheit breit gemacht. Auf einem Treffen in Washington mit Cadogan und Halifax am 16. August wurden die Vertreter der Dominien darüber informiert, dass die britische Delegation angeregt habe, die amerikanischen Vorschläge zur Verhandlungsgrundlage zu machen. Zu Moskaus Vorschlägen bemerkte Cadogan, dass diese die wirtschaftlich-sozialen Fragen weitgehend ausklammerten und nur vage von einer internationalen Polizeiluftmacht sprachen. Der neuseeländische Gesandte in Washington, Carl Berendsen, erklärte bei dieser Gelegenheit, die britischen Memoranda repräsentierten nicht die Position seiner Regierung. Denn die in den anglo-amerikanischen Vorschlägen vorgesehene sicherheitspolitische Dominanz der "Großen Vier" dränge die "Kleinmächte" ebenso in den Hintergrund, wie die Viermächte-Verhandlungen die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen ausschlossen. Die kanadischen Vertreter wiesen darauf hin, dass Ottawa die britischen Vorschläge nur als Grundlage für die Großmachtverhandlungen, nicht aber als Ausdruck der eigenen Meinung, gutgeheißen habe.⁴⁴

⁴² Ritchie an N. A. Robertson, 1.8.1944, mit beiliegenden Telg. 1945, 1946, britischer Botschafter in Moskau/Clark Kerr an FO, 26.7., 27.7.; Ferns. WA-4552, WA-4572, Chargé d'Affaires in Washington an SSEA, 1.8., 2.8.; Memorandum "Soviet Views on the General International Organization", Holmes an Wrong, 5.8.; J. Aldridge: "Russian Sketches World Peace Body" in NEW YORK TIMES, 6.8.; Telg. D.24 SAVING, D.25 SAVING, SSDA an SSEA, 7.8.; Dep. 1969, Chargé d'Affaires in Washington/M. M. Mahoney an SSEA, 12.8., mit amerikanischer Übersetzung von N. Malinins Artikel: "Regarding International Security Organization"; J. Reston: "World Air Corps Urged by Moscow to Enforce Peace" in MONTREAL GAZETTE, 15.8.; Dep. 277, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 26.8., mit kanadischer Übersetzung von N. Malinins Artikel in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. Vgl. Barton 1974, 186; Merrick 1974, 99f.

⁴³ Memorandum on an International Security Organization der Sowjetunion, [12.8.1944] in FRUS 1944-I, 706-11. Ferns. WA-4822, WA-4843, Chargé d'Affaires in Washington an SSEA, 16.8., 17.8.; Telg. D.1162, D.1163, SSDA an SSEA, 18.8.; Dep. 2031, Chargé d'Affaires in Washington/Pearson an SSEA, 23.8., mit beiliegender britischer Übersetzung der sowjetischen Vorschläge, [o. D., 23.8.?] in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. Vgl. King 1973, 169f. Zur Aufnahme der Vorschläge Moskaus in London siehe APW (44) 75: "Future World Organisation: Soviet Government's Memorandum on an International Security Organisation" mit Anhängen, Eden an APW, 5.9. in PRO, DO 35/1861, WR 208/96. Zu den Unterschieden zwischen dem Swesda-Artikel und dem offiziellen Papier siehe Mastny 1979, 219ff.; Moeller 1980, 40f.

⁴⁴ Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 16.8.1944 in Dilks (Hg) 1971, 655. Telg. 4403, britische Botschaft in Washington an FO, 16.8.; Telg. 7303, FO an britische Botschaft in Washington, 18.8. in PRO, DO 35/1862, WR 208/97. Telg., britische Botschaft in Washington/S. Holmes an SSDA, 17.8. in PRO, DO 35/1860, WR 208/93. Ferns. WA-4822, Botschafter in Washington an SSEA, 16.8. in NAC, RG 2, Vol. 20, PCO/W-22-8, I. Berendsen hatte sich seit Erhalt der fünf überarbeiteten

Zu guter Letzt wurde dem amerikanischen Außenministerium zwei Tage nach Konferenzbeginn noch das chinesische Positionspapier überreicht, dessen Grundzüge den anglo-amerikanischen Vorstellungen ähnelten, wobei aber die "funktionalen" Sonderorganisationen einem nicht mehr als elfköpfigen Exekutivrat unterstellt sein sollten.⁴⁵ Die Positionen der Großmächte waren somit abgesteckt, wobei sich jedoch unter den "Groß Drei" Spannungen in der Vetofrage abzeichneten. Unter den anderen Alliierten und den Dominien regte sich währenddessen Unmut über deren fehlende Einbeziehung in die Planung einer neuen Weltorganisation.

7.3.: Die Haltung der kanadischen Regierung während der Verhandlungen

Die nicht-öffentlichen Großmachtverhandlungen über eine neue Weltorganisation fanden zwischen dem 21. August und dem 9. Oktober 1944 in Dumbarton Oaks, Georgetown, Washington, statt. Die Konferenz wurde als "Experten-Zusammenkunft" geplant und der Öffentlichkeit entsprechend dargestellt, um die vier Regierungen nicht auf das Ergebnis der Gespräche festzulegen. Delegations- und Verhandlungsführer waren Staatssekretär Stettinius (der Konferenzvorsitzende), der sowjetische Botschafter in Washington, Andrej Gromyko, Staatssekretär Cadogan und der chinesische Botschafter in London, Dr. V. K. Wellington Ku. Die Konferenz war wegen Moskaus Einspruch gegen Tschungkings Beteiligung zweigeteilt: Die entscheidende erste Verhandlungsrunde zwischen den "Großen Drei" dauerte bis zum 28. September. In der zweiten Phase trat die chinesische Regierung an die Stelle der Sowjetunion, wobei diese "Verhandlungen" nur das bestätigten, worauf sich die "Großen Drei" bereits geeinigt hatten. Tschungkings Beitrag zu dem am 9. Oktober veröffentlichten Verfassungsentwurf für eine neue Weltorganisation war somit praktisch gleich null.⁴⁶

Die Positionen der Großmächte wurden der Öffentlichkeit am 23. August durch einen wichtigen Artikel James "Scotty" Restons in der NEW YORK TIMES in Grundzügen bekannt. Reston, der für seine Berichterstattung einen Pulitzer-Preis bekommen sollte, hatte nach eigener späterer Angabe von der wegen ihres längeren Ausschlusses von den Verhandlungen verärgerten chinesischen Delegation eine Kopie der Vorschläge aller vier Großmächte bekommen. Restons Berichterstattung war qualitativ so gut und umfassend, dass nur die strittige Forderung nach einer eigenständigen Mitgliedschaft der Sowjetrepubliken in der geplanten Weltorganisation (s. u.) nicht an die Öffentlichkeit drang. Restons Veröffentlichungen führten zu lautstarken britischen und sowjetischen Protesten sowie zu Forderungen

Memoranda Ende Juli darüber geärgert, dass die britische Seite in Anspruch nahm, damit die "Standpunkte" der Commonwealth-Konferenz zu vertreten. Wellington stimmte mit Berendsen überein und betonte, dass sich an der neuseeländischen Unterstützung "kollektiver Sicherheit" seit den Festlegungen gegenüber dem Völkerbund 1936 nichts geändert hatte. Zu den neuseeländischen Überlegungen vgl. O'Shea 1949/50, 24-35. Zu Berendsen vgl. A. Trotter: *"New Zealand in World Affairs: Sir Carl Berendsen in Washington, 1944 - 1952"* in IHR 12-3 (1990), 466-89, bes. 469-74.

⁴⁵ *Essential Points in the Charter of an International Organisation*, stellvertr. chinesischer Premier- und Finanzminister, H. H. Kung, an State Department, 23.8.1944 in FRUS 1944-I, 718-28. Vgl. Barton 1974, 242ff. Ottawa bekam die chinesischen Vorschläge Ende August von britischer Seite. Siehe Pearson an USSEA, 29.8., mit beiliegender Kopie der chinesischen Vorschläge, Kung an Cadogan, 22.8. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II.

⁴⁶ Standarddarstellungen zur Dumbarton Oaks-Konferenz aus anglo-amerikanischer Sicht sind Notter 1950, Kap. XV; Russell/Muther 1958, Kap. XVII-XIX; Tiwari 1968, 225-43; Hughes 1973, Kap. 6; Barton 1974 *passim*; Campbell 1973a, Kap. 2; Luard 1982-I, 27-32; Hilderbrand 1990 *passim*; Schild 1995, Kap. 6; Hoopes/Brinkley 1997, Kap. 12 und 13. Zur sowjetischen Sichtweise siehe Krylov 1949-I, Kap. IV, V und VI; Berezkhov 1983, 331-9; Gromyko 1990, 115ff.

seiner Journalistenkollegen nach mehr Informationen, was der amerikanischen Öffentlichkeit bewusst machte, dass die neue Weltorganisation hinter verschlossenen Türen geplant wurde. Dies war angesichts der bekannten politischen Schwierigkeit, Öffentlichkeit und Kongress für eine Mitgliedschaft in der neuen Weltorganisation zu mobilisieren, eine schwere Belastung für die Roosevelt-Regierung und ihre Verhandlungspartner.⁴⁷ Reston selbst kritisierte gegenüber seinem Duzfreund Pearson, dass die Dumbarton Oaks-Gespräche vom *State Department* als öffentliches Ereignis hochgespielt worden seien, um Unterstützung für die geplante Weltorganisation zu gewinnen. Die Journalisten bekämen allerdings keine wirklichen Informationen über die Gespräche. Wenn Washington an Geheimhaltung gelegen gewesen wäre, so hätte es besser ein heimliches Treffen anberaumt.⁴⁸ Die Öffentlichkeitsarbeit des *State Department* war also von elementaren Widersprüchen geplagt.

Die Quellen für Restons Artikel waren aber nicht nur die chinesische Delegation, sondern auch Vertreter Kanadas und der anderen Dominien in Washington, die von britischer Seite detailliert über die Verhandlungsfortschritte unterrichtet wurden. Die kanadische Botschaft berichtete bereits am 16. August, dass Reston versuchte, von Reid Informationen über die Positionspapiere der Großmächte und die kanadische Haltung dazu zu erhalten: "Reston ... put his case for information from us, on the basis that there was clearly danger that the Three Great Powers would in their discussions not pay sufficient attention to the views of the intermediate and small powers, ... and the attitude of countries like Canada should be put before the American public". Ottawa war jedoch nicht der Ansicht, dass Reston die eigene Position augenblicklich dargelegt werden sollte, weil dies im Gefolge von Deweys Erklärung⁴⁹ als Einmischung in den Präsidentschaftswahlkampf verstanden werden könnte.⁵⁰

Die Vertreter der Dominien in Washington bekundeten schon vor Gesprächsbeginn ein reges Interesse daran und wurden an jedem Verhandlungstag von Cadogan persönlich über die neusten

⁴⁷ Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 23.8.1944, 24.8. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 107-10. Auszüge aus Cadogans Tagebucheinträgen, 23.8., 24.8. in Dilks (Hg) 1971, 657f. Russell/Muther 1958, 412n4; Divine 1967, 221f.; Jebb 1972, 152; Campbell 1973a, 28f.; Barton 1974, 184-7, 231f., 237-40, 281f., 292, 553; Hilderbrand 1990, 75-9; J. Reston: *Deadline: A Memoir*. New York 1991, 133ff.; Hoopes/Brinkley 1997, 133f. Restons Ansprechpartner war ein ehemaliger Volontär bei der NEW YORK TIMES, Joseph Ku, der jetzt Mitglied der Delegation Tschungking war.

⁴⁸ Pearson an N. Robertson, 6.10.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Zu Restons Freundschaft mit Pearson vgl. Pearson 1972-I, 237. In Restons Memoiren dagegen wurde Pearson nur einmal *en passant* erwähnt (Reston 1991, 147). Die Kritik der amerikanischen Presse an der restriktiven Informationspolitik des *State Department* fand auch in Kanada ihren Widerhall. Vgl. WIB Press Survey: September 5 - 12, 1944, 3; WIB Field Report 75: September 20, 1944, 3.

⁴⁹ Thomas E. Dewey (republikanischer Präsidentschaftskandidat) griff am 16. August in einer Erklärung die amerikanischen Pläne an, die zu ausschließlich auf die machtpolitischen Interessen der Großmächte zugeschnitten seien und den ebenso wichtigen Beitrag der kleineren Mächte vernachlässigten. Dewey hatte von Hull eine Kopie der amerikanischen Pläne vom April erhalten. Die MONTREAL GAZETTE zog von Deweys Kritik ausgehend Parallelen zur kanadischen Position in Bezug auf die Commonwealth-Beziehungen und stellte die Frage, ob King nach der Logik der Dominion-/Kleinmacht-Position jetzt ebenso vehement gegen einen Großmacht-"Block" opponieren würde, wie er das gegen einen Commonwealth-"Block" getan hatte. Auch die WINNIPEG FREE PRESS anerkannte die Problematik der fehlenden Konferenzbeteiligung der "Kleinmächte", tröstete sich aber mit dem Gedanken, dass die Dominien von Großbritannien vollständig über die bisherigen Verhandlungen über eine Weltorganisation unterrichtet worden seien. Siehe "Text of Dewey's Statement Opposing Rule by 4 Powers" in WASHINGTON TIMES HERALD, 17.8.1944, in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. "Mapping Peace at Dumbarton Oaks" in MONTREAL GAZETTE, 21.8. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 216, File 7. "Dumbarton Oaks" in WINNIPEG FREE PRESS, 21.8., 11. Zu Deweys Erklärung vgl. Barton 1974, 146f., 153.

⁵⁰ Zu dem vorhergehenden Abschnitt siehe Ferns. WA-4824, Botschafter in Washington an SSEA, 16.8.1944; Ferns. EX-3456, SSEA an Botschafter in Washington, 18.8. in NAC, RG 2, Vol. 20, PCO/W-22-8, I. Vgl. die Bewertung von Restons Berichterstattung in Dep. 1463, Botschafter in Washington/Reid an USSEA, 10.6. in NAC, RG 25, Vol. 5707, DEA/7-V(s), I.

Entwicklungen unterrichtet.⁵¹ Angesichts wiederholter Kritik der Dominien an den Verhandlungen nahm Cadogans anfängliche Gutwilligkeit gegenüber diesen Treffen jedoch spürbar ab.⁵² Die Dominien wurden zudem mit einer Flut von Telegrammen des Dominionministers (meist nur geringfügig abgeänderte Berichte der britischen Delegation) und ihrer eigenen Washingtoner Vertretungen über den Verhandlungsfortschritt versorgt. Insgesamt waren die Dominien somit, was Informationen über die Großmachtgespräche aus erster und zweiter Hand anging, im Vergleich zu anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen wie den lateinamerikanischen Ländern in einer äußerst privilegierten Position.

Die Commonwealth-Treffen boten außerdem eine Gelegenheit für die Koordination der Positionen der Dominien, die bestimmte Kritikpunkte teilten. Die australische Seite etwa gab zu verstehen, dass sie Ottawas und Wellingtons Kritik an den Großmachtvorstellungen im Wesentlichen teilte. Canberra lehnte das politische Übergewicht des Sicherheitsrats gegenüber der Vollversammlung ab, wiederholte seine und die neuseeländische Kritik an den regionalistischen Vorstellungen Churchills, begrüßte Moskaus Vorschlag für eine internationale Luftwaffe und forderte eine stärkere Einbeziehung von wirtschaftlich-sozialen Bereichen in die Weltorganisation: "[W]e would press most strongly the desirability of the small nations being consulted at every stage and adequately represented on all organisations". Die südafrikanische Position folgte Smuts' "realpolitischen" Vorstellungen, die im Grunde auf eine reibungslose Zusammenarbeit der Großmächte ausgerichtet waren und gewisse regionalistische Elemente enthielten. Allerdings sprach sich der südafrikanische Premierminister anfangs absolut gegen ein Großmachtveto aus: "This I fear will hamstring the Council in really difficult situations of War and Peace".⁵³ Trotz dieser gemeinsamen Treffen sprachen die Dominien ihre Positionen untereinander nicht weiter ab, so dass es zu keiner "Dominien-Front" gegen die Großmächte kam.⁵⁴

⁵¹ Dazu und zu Stephen Holmes' Status als Vertreter des Dominionministeriums und informellem Mitglied der britischen Dumbarton Oaks-Delegation siehe Machtig an Cadogan, 16.6.1944; Cadogan an Machtig, 25.6.; Machtig an Cadogan, 27.6.; Cadogan an Machtig, 16.7.; S. Holmes an Machtig, 27.7. in PRO, DO 35/1856, WR 208/81.

⁵² Vgl. Entwicklung von Cadogans Bewertungen: "5.30 Dominions meeting. Gave them full account of our doings. They didn't seem to have any objections". - "Dominions meeting at 5.30 till after 6.30. They're very tiresome - they want to have the best of both worlds and they mustn't be allowed to bully us too much. I'm beginning to react against them". - "4 meeting with Dominions, which lasted till [sic] 6. I kept my temper - a most remarkable achievement". - "Dominions at 4, till [sic] 5.30. They were nearly as tiresome as ever, but I again kept my temper". - "5.30 Dominions meetings [sic] (the last, I hope! And I must say they were very nice in their acknowledgement of what I had done for them)". Auszüge aus Cadogans Tagebucheinträgen, 28.8.1944, 4.9., 7.9., 11.9., 27.9. in Dilks (Hg) 1971, 658-61, 663, 668. Siehe ebenso Ferns. WA-5614, Botschafter in Washington an SSEA, 28.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Zu den Differenzen zwischen den Positionen der Dominien und Großbritanniens vgl. O'Shea 1949/50, 44f.

⁵³ Ferns. WA-4952, WA-5230, WA-5269, Chargé d'Affaires in Washington/Pearson an SSEA, 24.8.1944, 6.9., 8.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II und III. Telg. 224, australische Regierung an SSDA, 5.9. in PRO, DO 35/1865, WR 208/107. Telg. 1273, Evatt an australischen Gesandten in Washington/Dixon, 24.8. in DAFP 7, 488f. Südafrikanischer Hochkommissar, Denys Reitz, mit einer Nachricht von Smuts an SSDA, 24.8. in PRO, DO 35/1864, WR 208/103. Die britische Regierung studierte die Positionen der Dominien eingehend. Siehe APW (44) 78: "Future World Organisation: Dominion Views", APW-Sekretariat/SSDA an APW, 7.9. in PRO, DO 35/1865, WR 208/107. APW (44) 16th, 7.9. in PRO, DO 35/1867, WR 208/116. Vgl. Woodward 1976-V, 139.

⁵⁴ Vgl. dazu etwa Auszug aus Telg. 847, australischer Gesandter in Washington/Dixon an Curtin und Evatt, 9.9.1944 in DAFP 7, 527f. Verschiedene Studien haben den unterentwickelten Zustand der Beziehungen zwischen einzelnen Dominien (Tennyson 1982, Hilliker 1984/85, Donaghy 1995) hervorgehoben. Es gab nur einen sporadischen Meinungsaustausch über Reaktionen auf britische Initiativen und Informationen oder gelegentliche direkte Kontakte der Außen- und Premierminister (Telegramme, Briefe, oder Kurzbesuche wie die von Evatt, Curtin, Fraser und Smuts in Ottawa zwischen 1942 und 1945).

Ottawas Haltung zu den Dumbarton Oaks-Verhandlungen war geprägt von zurückhaltender, konstruktiver Kritik. Die Kanadier nahmen die Kommentare der Schwesterdominien und einiger anderer Mitglieder der Vereinten Nationen zur Kenntnis, jedoch ohne sich mit ihnen über den Verhandlungsverlauf auszutauschen, um gemeinsame Interessen zu entdecken. Ottawa sah sich vielmehr als moderat-aufgeklärte, in seiner Haltung Großmacht-orientierte "Mittelmacht", die wegen des anstehenden Präsidentschaftswahlkampfes die von Claxton propagierte "quiet diplomacy" verfolgte. Beispielsweise erwartete Wrong Anfang Oktober, dass viele Punkte, die aus kanadischer Sicht kritikwürdig erschienen, von anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit größerer Vehemenz angegriffen würden: "Unless we have judged inaccurately the reactions to the [Dumbarton Oaks; d. V.] plan of other secondary states, there will be critics in Europe and Latin America whose expression of their views will not be influenced by their effect on United States domestic politics to the same extent as in our own case".⁵⁵ Die Öffentlichkeit schenkte der Dumbarton Oaks-Konferenz während ihrer Dauer überraschenderweise nur wenig Beachtung, was vor allem mit der aufsehenerregenden zweiten anglo-amerikanischen Militärkonferenz in Québec (11. - 16. September 1944) zusammenhing.⁵⁶

7.3.1.: Die erste Verhandlungswoche

Der Beginn der Dumbarton Oaks-Gespräche war ermutigend. Die sowjetische Delegation bestand entgegen amerikanisch-britischen Wünschen zunächst auf der Diskussion ihres Positionspapiers. Allerdings waren die amerikanischen "Vorschläge" bei weitem die detailliertesten und wurden schon nach kurzer Zeit die inoffizielle Diskussionsgrundlage. Bereits am dritten Tag einigte man sich auf die konstitutiven Organe der Weltorganisation. Um den "kleineren Mächten" den Eindruck zu vermitteln, man nehme auf ihre Positionen Rücksicht, schlug Cadogan am 22. und 24. August vor, das Vetorecht dann aufzuheben, wenn die Großmächte Konfliktparteien seien. Die britische Seite war ebenso der Ansicht, dass sicherheitspolitische Fragen mit einer Zweidrittelmehrheit (einschl. des Großmachtvetos) entschieden werden sollten, wohingegen die sowjetischen Vertreter eine einfache Mehrheit bevorzugten. Auf einem Treffen mit seinen Beratern entschied Roosevelt, dass hier wie in der Vetofrage der britischen Position gefolgt werden solle, dass die USA Frankreichs Aufnahme als ständiges Ratsmitglied unterstützen würden, dass aber außerdem die Aufnahme Brasiliens (ein Steckenpferd Hulls und Roosevelts) informell zur Debatte gestellt werden solle. Die britischen und amerikanischen Vertreter erreichten am 25. August eine vorläufige sowjetische Zustimmung zur Zweidrittelmehrheitsregel und erklärten, der Exekutivrat würde sich ausschließlich mit sicherheitspolitischen Problemen befassen. Dies half Moskaus Befürchtungen abzubauen, dass wirtschaftlich-soziale Fragen dem sicherheitspolitischen Fokus der Weltorganisation die Schärfe nehmen würden. Am darauf folgenden Tag legte Gromyko

⁵⁵ Wrong hatte bereits im September erklärt: "One could ... comment on the drafts which have emerged almost indefinitely but ... I have tried only to pick out some of the points on which a further word ... might influence the result. We shall probably be joined by some less restrained critics when other Governments receive the draft charter". Ferns EX-3776, EX-4072, SSEA/Wrong an Botschaft in Washington, 9.9.1944, 5.10. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Eine ausführliche Darstellung der Haltung der kanadischen Regierung während der Dumbarton Oaks-Konferenz ist Merrick 1974, 100-13.

⁵⁶ Vgl. folgende Ausgaben des WIB Press Survey: August 14 - 21, 1944, 3; August 21 - 28, 1944, 5; September 5 - 12, 1944, 3f.; September 12 - 19, 1944, 2-5; September 19 - 26, 1944, *passim*; September 26 - Oktober 3, 1944, *passim*; sowie WIB Field Report 75: September 20, 1944, 3; WIB Field Report 76: September 27, 1944, 3.

Moskaus Vorstellungen einer separaten wirtschaftlich-sozialen Maschinerie dar, gab aber zu verstehen, dass über eine "Verbindung" zur politischen Organisation verhandelt werden könnte. (Auf einem privaten Treffen am 8. September einigten sich die drei Verhandlungsführer dann auf eine einfache Stimmenmehrheit für den Sicherheitsrat und die Einbeziehung wirtschaftlich-sozialer Organe in die Weltorganisation).⁵⁷

In Ottawa erklärte Wrong dem Nachkriegsausschuss, dass Kanada besonders daran interessiert sei, die Dumbarton Oaks-Verhandlungen genau zu verfolgen, denn die Konferenzergebnisse sollten den Vereinten Nationen vorgelegt und später u. U. veröffentlicht werden. Ende August zeigte ein wichtiges Fernschreiben an Pearson, dass Kanada konkrete Vorstellungen zum weiteren Vorgehen bei der Gründung einer Weltorganisation entwickelt hatte. Die Regierungen der Großmächte sollten sich nicht auf die Verhandlungsergebnisse von Dumbarton Oaks festlegen, bevor diese den Vereinten Nationen vorgelegt würden, um spätere Änderungen zu erleichtern und ein *fait accompli* zu vermeiden. Die Publikation eines entsprechenden Dokuments sollte wegen der Gefahr "undichter Stellen" eher früher als später erfolgen. Zum Anwendungsbereich des Großmachtvetos meinte Wrong, dass Ottawas Kritik auf keinen Fall die Mitgliedschaft der UdSSR oder der USA in einer Weltorganisation gefährden dürfe: "The issue may be more formal than real since on matters of the first importance it is not likely that any proposal would be put to the Council which any of the Great Powers was unwilling to accept".⁵⁸ Wongs Bemerkung über das Veto war ein früher Beleg für die kanadische Auffassung der "selektiven kollektiven Sicherheit", nach der die neue Weltorganisation aller Rhetorik zum Trotz für Großmachtkonflikte nicht zuständig sein würde, was eine beträchtliche Einschränkung ihrer Nützlichkeit bedeutete.

7.3.2.: Die zweite Verhandlungswoche

In der zweiten Gesprächswoche zeigte sich ein leicht gesteigertes wohlwollendes Interesse der kanadischen Öffentlichkeit an der Konferenz.⁵⁹ Die Großmachtvertreter begannen nun, kontroversere Fragen anzugehen, während der Formulierungsausschuss der Konferenz erstaunlich zügige Fortschritte beim Ausarbeiten eines gemeinsamen Chartaentwurfs machte. Am Ende der zweiten Woche fehlten nur noch Abschnitte zu wirtschaftlich-sozialen Organen, dem Sekretariat, Chartaänderungen und der Übergangszeit zwischen Waffenstillstand und der Einrichtung der Weltorganisation. Gleich am 28. August lehnte die sowjetische Seite jedoch Brasiliens Aufnahme als ständiges Sicherheitsratsmitglied (hierbei von Cadogan unterstützt) und die von anglo-amerikanischer Seite befürwortete Suspendierung

⁵⁷ *Progress Reports* von Stettinius an Roosevelt und Hull, 21.8.1944, 22.8., 23.8., 24.8., 25.8., 8.9.; Auszug aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen über ein Treffen mit Roosevelt, 24.8.; Aufzeichnungen des 5. Treffens des Dumbarton Oaks-Steuerungsausschuss, 25.8. in FRUS 1944-I, 713-8, 728-37, 783f. Telg. 4881, britische Botschaft in Washington an FO, 8.9.; Telg. D.1336, SSDA an Regierungen der Dominien, 11.9. in PRO, DO 35/1863, WR 208/98. Vgl. Auszug aus Telg. 847, australischer Gesandter in Washington/Dixon an Curtin und Evatt, 9.9. in DAFP 7, 527f. Zur ersten Woche der Gespräche vgl. Notter 1950, 315ff.; Barton 1974, 221-68. Zu Moskaus Vetohaltung siehe Moeller 1980, 41ff.

⁵⁸ Protokoll einer CPHP-WC-Sondersitzung, 25.8.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5711, DEA/7-AD(s), I. Ferns. EX-3579, SSEA/Wrong an Botschafter in Washington/Pearson, 28.8. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II.

⁵⁹ Siehe WIB Press Survey: August 28 - September 5, 1944, 3ff.; vgl. WIB [Press and Public Opinion] Survey 45: September 9, 1944, 1.

des Stimmrechts von Konfliktparteien (einschl. der Großmächte) ab. Außerdem forderte Gromyko, dass die 16 Sowjetrepubliken eigenständige Mitglieder in der geplanten Weltorganisation werden sollten. Diese nicht besonders überraschende Forderung⁶⁰ wurde von dem aufgebrachten Stettinius sofort mit äußerster Geheimhaltung belegt. Roosevelt telegrafierte Stalin umgehend, dass er sehr "betroffen" über diese Forderung sei, die das Gesamtvorhaben einer Weltorganisation gefährden könne. Stalin antwortete, dass er dieser Forderung wegen den vor kurzem verabschiedeten Verfassungsänderungen "höchste Bedeutung" besonders für Weißrussland und die Ukraine beimäße. Die Frage der Sowjetrepubliken blieb allerdings ungelöst⁶¹, da Moskau erstaunlicherweise nicht auf einer konkreten Lösung bestand, die erst auf der Jalta-Konferenz (Kap. 8) gefunden werden sollte. Wegen des sowjetisch-britischen Widerstands folgte Roosevelt am 31. August widerwillig Stettinius' Empfehlung, die Forderung nach einer ständigen Mitgliedschaft Brasiliens im Sicherheitsrat⁶² aufzugeben. Diese Entscheidung ist im Zusammenhang mit der fortgesetzten Opposition gegen eigenständige Mitgliedschaften der Sowjetrepubliken und der Unterstützung einer späteren Aufnahme Frankreichs als ständiges Sicherheitsratsmitglied zu sehen.⁶³

In Ottawa begutachtete ein Treffen führender Beamter die Großmachtvorschläge für Dumbarton Oaks und sprach sich für einen gesonderten Wirtschafts- und Sozialrat der Weltorganisation aus. Was die Wahl nicht-ständiger Mitglieder in den Exekutivrat betraf, so waren die Beamten der Ansicht, dass die Kandidaten gemäß dem "funktionalen Prinzip" nach ihrem militärisch-finanziellen Beitrag gewählt werden sollten. Schließlich wurde auf diesem Treffen erstmals erwogen, eine eigene offizielle Stellungnahme zur Frage einer Weltorganisation und der Rolle der "kleineren Mächte" zu verfassen, um unter den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen Anhänger für eine "Mittelmacht"-Position zu gewinnen. Auf einer Sitzung des Kriegsausschusses am 31. August betonte Wroth die Gefährlichkeit des Vorschlags, den Großmächten auch als Konfliktparteien ein Veto einzuräumen. Die Großmachtvorschläge sollten insgesamt nach der bekannten Position abgeändert werden: "Some functional criteria ... would help to protect the position of Canada and other intermediate nations". Für

⁶⁰ Siehe Kap. 5 und 6. Vgl. dazu weiter Hughes' treffendes Urteil: "Much has been made of the shock caused by the Soviet demand for the admission of sixteen republics to the new organization Yet, too little attention has been focused on what must have been an equally great shock for the Soviets - the American change on voting procedure" (Hughes 1973, 281).

⁶¹ Gromyko erklärte sich dazu bereit, die Frage der Sowjetrepubliken zurückzustellen, was Pearson veranlasste, diese Forderung als politischen "Versuchsballon" abzuqualifizieren. Andere zeitgenössische und spätere Beobachter waren der Ansicht, dass Gromyko dadurch lediglich seine Verhandlungsposition stärken wollte. Siehe Ferns. WA-5035, WA-5061, Chargé d'Affaires in Washington an SSEA, 29.8.1944, 30.8. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. Telg. D.1237, SSDA an Regierungen der Dominien, 31.8. in PRO, DO 35/1873, WR 208/165. Schild 1995, 158.

⁶² Das brasilianische Außenministerium dementierte Gerüchte, nach denen es einen ständigen Sicherheitsratssitz anstrebe. Gegenüber Washington gab Rio de Janeiro aber zu verstehen, dass es zumindest erwarte, unter den ersten Staaten zu sein, die in den Sicherheitsrat gewählt würden. Siehe Telg. 178, Botschafter in Rio de Janeiro an SSEA, 8.11.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Telg. 3733, Stettinius an amerikanischen Chargé d'Affaires in Rio de Janeiro/W. J. Donnelly, 18.12.; Telg. 4546, Donnelly an Stettinius, 27.12. in FRUS 1944-I, 952f.

⁶³ Zu dem vorhergehenden Abschnitt siehe Auszug aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 28.8.1944 in Campbell/Herring (Hg) 1975, 111-5. Auszüge aus Websters Tagebucheinträgen, 28.8. - 4.9. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 45ff. "Progress Report - Sixth Day", Progress Report - Twelfth Day", Stettinius an Hull, 28.8., 3.9.; Auszüge aus informellen Protokollen der 6. und 7. Sitzung des Steuerungsausschusses, 28.8., 29.8.; Auszug aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 31.8.; Hulls Memorandum über ein Gespräch mit Gromyko, 31.8. in FRUS 1944-I, 738-43, 750f., 758ff., 764f. Telg., Roosevelt an Stalin, 1.9.; Telg., Stalin an Roosevelt, 7.9. in MFAUSSR (Hg) 1958-II, 158f. Zur zweiten Gesprächswoche vgl. Notter 1950, 317-20; Barton 1974, Kap. V. Siehe weiter Hull 1948-II, 1678ff.; Russell/Muther 1958, 433ff., 443, 445ff.; Divine 1967, 225; Hilderbrand 1990, 95-101.

King schließlich gab es wegen der militärischen Verwundbarkeit Kanadas keine Alternative zur Unterstützung einer effektiven Weltorganisation. Der Premierminister hatte dem Unterhaus vor kurzem die Unterstützung seiner Regierung für eine neue Weltorganisation versichert: "Canada will do its full part in carrying out agreed security schemes, whether they involve the creation of an international police force or, alternatively, of measures for seeing that there will always be an overwhelming preponderance of power available to protect the peace".⁶⁴

Pearson berichtete aus Washington, dass die Verhandlungen nach Cadogans Ansicht weiter gut verliefen. Offensichtlich hatten die amerikanischen Vorschläge die sowjetischen als Diskussionsgrundlage verdrängt. Der Benennungsausschuss der Konferenz habe sich für die Hauptorgane auf die von nun an gängigen Bezeichnungen "Vereinte Nationen", "Vollversammlung", "Sicherheitsrat" und "Generalsekretär" geeinigt. (Die sowjetische Seite sträubte sich noch eine Weile, den Namen "Vereinte Nationen" zu akzeptieren, gab aber schließlich nach). Die Rolle der "Mittelmächte" sei in den Diskussionen bisher nur unzureichend beachtet worden, weshalb Pearson anfragte, ob er dem amerikanischen Delegationsmitglied Hickerson die kanadische "Mittelmacht"-Position darlegen dürfe, wozu ihn Ottawa ermächtigte. Kurz vor Konferenzbeginn hatte Reid Paswolski auf einer privaten Zusammenkunft ebenfalls Ottawas "Mittelmacht"-Position erläutert.⁶⁵

Am 4. September schickte Ottawa ein Telegramm an den Dominionminister, in dem Befürchtungen über die Entstehung von regionalen Blöcken der nicht-ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat besonders angesichts des unbotmäßigen Einflusses der lateinamerikanischen Staaten auf den vor kurzem stattgefundenen Konferenzen in Philadelphia (ILO) oder Bretton Woods (Kap. 8) geäußert wurden. Die "Mittelmacht" Kanada sollte in der neuen Weltorganisation nicht die gleiche untergeordnete Rolle spielen wie die Dominikanische Republik oder El Salvador. Dies könne nur durch die Anerkennung des "funktionalen Prinzips" als Wahlkriterium nach wirtschaftlich-militärischen Beiträgen verhindert werden. Die militärischen Beiträge (Quoten) sollten in einem besonderen Zusatzabkommen der Mitglieder festgelegt werden, was eine Bestimmung der "funktionalen Wählbarkeit" erlauben würde. Dieser Vorschlag hatte aber noch einen anderen Hintergrund: Kanada würde eine Weltorganisation in Sanktionsfragen zwar grundsätzlich unterstützen, aber nur nach entsprechenden "Übereinkünften" über seinen militärischen Beitrag. Ottawa würde sich dadurch eine Hintertüre zur Bestimmung der sicherheitspolitischen Verpflichtungen ("selektive kollektive Sicherheit") offenhalten, um einem daraus möglicherweise entstehenden Wehrpflichtproblem vorzubeugen. Des Weiteren war Kanada für die britische und sowjetische Opposition gegen einen ständigen Sicherheitsratssitz Brasiliens dankbar und begrüßte die anglo-amerikanische Position, nach der Konfliktparteien im Sicherheitsrat kein Stimmrecht genießen sollten. Ebenso willkommen war die britische Befürwortung einer geregelten Beteiligung von Nicht-Mitgliedern an Sitzungen des Sicherheitsrats bei Interessenbetreff. Die Antwort aus London war jedoch wenig ermutigend. Eine

⁶⁴ Holmes' Aufzeichnung "Future World Organization" über ein Treffen mit N. Robertson, Heeney, Wrong, Read, Keenleyside, Renaud, Glazebrook und Soward am 29. August, 31.8.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II. Protokoll der 310. CWC-Sitzung, 31.8., 6f. in NAC, RG 2, Vol. 5682. Kings Unterhauserklärung, 11.8. in CHCD 1944-VI, 6271.

⁶⁵ Reid an N. A. Robertson, 18.8.1944, mit Reids beiliegendem Memorandum "Conversation with Mr. Paswolsky on August 17th, 1944", 18.8.; Ferns. WA-5116, Chargé d'Affaires in Washington/Pearson an SSEA, 1.9.; Ferns. EX-3684, SSEA an Chargé d'Affaires in Washington/Pearson, 2.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II und III.

regionale Balance bei der Besetzung der nicht-ständigen Sicherheitsratssitze sei "unvermeidlich" und "wünschenswert", wodurch die Lateinamerikaner nicht überrepräsentiert würden. London wies darauf hin, dass das "funktionale Prinzip" nicht nur auf dem Kriterium "militärischer Beitrag", sondern auch auf wirtschaftlich-finanziellen Beiträgen zu der Weltorganisation beruhen sollte. Außerdem stünde das "funktionale Prinzip" in einem gewissen Gegensatz zum Prinzip der Staatengleichheit.⁶⁶

7.3.3.: Die dritte Verhandlungswoche

Dieser Konferenzabschnitt wurde von Moskaus starrer Haltung in der Vetofrage (Stimmrecht für Konfliktparteien, uneingeschränkter Anwendungsbereich) überschattet. Bei den meisten anderen Fragen gab es jedoch Fortschritte. Die Sowjetunion akzeptierte die Einbeziehung von wirtschaftlich-sozialen Organen in die Weltorganisation und gab die Idee einer internationalen Luftwaffe auf. Gromyko ließ weiter mehrfach durchblicken, dass seine Regierung in allen ungelösten Fragen außer dem Veto zu Kompromissen bereit sei.⁶⁷ Auf Stettinius' Betreiben und nach einem Gespräch mit Gromyko appellierte Roosevelt Mitte September vergeblich an Stalin, eine Suspendierung des Stimmrechts von Konfliktparteien im Sicherheitsrat anzuerkennen. Ohne eine solche Beschränkung des Vetos seien die Großmächte im Gegensatz zu den Kleinmächten über die Verfassungsprinzipien erhaben.⁶⁸

Kanada war nicht nur am Vetoproblem, sondern auch an einem Recht auf Beteiligung von nicht-vertretenen Staaten an Ratsentscheidungen interessiert. Nur so könnte die Annahme aufrechterhalten werden, dass der Sicherheitsrat im Namen aller Mitglieder handle. Ottawa sorgte sich außerdem nicht nur um das "Quoten"-Abkommen, sondern auch um den tatsächlichen Einsatz der eigenen Streitkräfte bei Sanktionsbeschlüssen, wobei das Wehrpflichtproblem plötzlich brisant werden könne. Auf Cadogans Vorschlag arbeitete Pearson Formulierungen aus, die darauf hinausliefen, dass der Sicherheitsrat sich mit dem Mitgliedstaat, dessen Streitkräfte für bestimmte Maßnahmen angefordert werden sollten, über deren spezielle Verwendung beraten würde. Ein generelles Zusatzabkommen genüge nicht, weil eine fehlende Vertretung im Sanktionsfalle die grundsätzliche politische Bereitschaft eines Mitglieds, dem Sicherheitsrat eine vertraglich festgelegte Anzahl von Streitkräften zur Verfügung zu stellen, zweifellos schwächen würde, wie Ottawa ausführte. Ein Großmachtveto begrenze die "automatische" Verfügung über nationale Truppenkontingente in gleicher Weise: "[The Great Powers] commit themselves to a procedure but retain liberty to block the employment of the procedure". Cadogans Interesse an einer Lösung dieser Frage war indes nur vorgeheuchelt, wie sein Tagebucheintrag belegte: "Bless my soul - if we put in such provisions, the world will say 'Where are the 'teeth' you promised to put into the

⁶⁶ Ferns. WA-5062, Chargé d'Affaires in Washington an SSEA, 30.8.1944; Telg. 157, SSEA an SSDA, 4.9.; Telg. 144, SSDA an SSEA, 12.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II und III. Merrick 1974, 106f. Vgl. Telg. 8006, 8007, FO an britische Botschaft in Washington, 8.9., 8.9.; Telg. 4916, Botschaft in Washington an FO, 11.9. in PRO, DO 35/1866, WR 208/113.

⁶⁷ Zur dritten Verhandlungswoche siehe Notter 1950, 320-3; Barton 1974, Kap. VI.

⁶⁸ Auszug aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen über Gromykos "Schlafzimmerkonferenz" mit Roosevelt, 8.9.1944 in FRUS 1944-I, 784-88. Gromyko 1990, 116. Telg., Roosevelt an Stalin, 9.9.; Telg., Stalin an Roosevelt, 14.9. in MFAUSSR (Hg) 1958-II, 159f. Telg. 4881, britische Botschaft in Washington/Cadogan an FO, 8.9. in PRO, DO 35/1863, WR 208/98. Stettinius 1949, 20ff.; Campbell 1973a, 46f.

Covenant? We are back where we were before". Dieses Beispiel zeigt, wie die Kanadier versuchten, mit engagiertem Vortrag und konstruktiven Vorschlägen über die britische Delegation indirekt Einfluss auf die Großmachtverhandlungen zu nehmen. "[T]he points on which the Three Powers seem to find least difficulty in reaching agreement, are those about which we have most doubts". Diese Episode belegt weiterhin, dass Ottawa sich die endgültige Entscheidung über seine militärisch-politische Unterstützung der Weltorganisation im konkreten Einzelfall ("selektive kollektive Sicherheit") vorbehalten wollte, wie Cadogan scharfsinnig erkannte.⁶⁹

Die Frage der Wahlkriterien für nicht-ständige Sicherheitsratsmitglieder wurde am 9. September diskutiert, wobei die britische Delegation Ottawas "funktionales Prinzip" (mit dem Kriterium "militärische" Beiträge) und die Forderung nach einer gestärkten Rolle der "intermediate powers" präsentierte, was Gromyko und die amerikanische Delegation ablehnten. Dieser halbherzige britische Vorstoß war darauf angelegt, den Bedenken Kanadas, der anderen Dominien und der europäischen Exilregierungen demonstrativ und *pro forma* Rechnung zu tragen. Derartige Bestimmungen würden die Wählbarkeit der lateinamerikanischen Staaten (d. h., Washingtons Klientelstaaten) in den Sicherheitsrat einschränken, denn die Republiken hatten bisher nur geringe militärische Beiträge zur gemeinsamen Kriegführung geleistet, was sich in der Nachkriegszeit in einer Weltorganisation wohl kaum ändern würde. Dunn, ein amerikanisches Delegationsmitglied, wandte dagegen ein, dass derartige Wahlkriterien mehrere Mitgliederklassen schaffen würden, was Streitereien über das Prinzip der Staatengleichheit heraufbeschwören würde. Paswolski wies darauf hin, dass das "funktionale Prinzip" manche Staaten ganz von einer Wahl in den Sicherheitsrat ausschließen würde. Laut Barton ließ die sowjetische Seite durchblicken, dass der britische Vorschlag dann angenommen werden könne, wenn das "funktionale Prinzip" zugunsten der 16 Sowjetrepubliken angewendet würde. Weil die Großmächte sich nicht über Wahlkriterien für Sicherheitsratsmitglieder einigen konnten, wurde diese britische Initiative letztlich nicht in die Dumbarton Oaks-Vorschläge aufgenommen. Reids Gespräch mit Paswolski und Pearsons Vorsprache bei dem kanadophilen Hickerson am 31. August hatten somit keine Früchte getragen.⁷⁰

Ottawa war verärgert über die Ablehnung des "funktionalen Prinzips" und die unbewegliche sowjetische Vetoposition. Ohne ausreichende Repräsentationsmechanismen und -kriterien würden die kleineren Mächte der neuen Weltorganisation keine Streitkräfte zur Verfügung stellen: "This would pretty well reduce the whole organization to an alliance between great powers. ... The 'sovereign equality'

⁶⁹ Ferns. WA-4960, WA-5042, WA-5156, WA-5192, WA-5210, Chargé d'Affaires in Washington an SSEA, 24.8.1944 (Zitat 3), 29.8., 2.9. 5.9., 6.9.; Ferns. EX-3733, SSEA an Botschaft in Washington, 6.9. (Zitat 1) in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), II und III. Vgl. Eayrs 1972-III, 155f. Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 5.9. (Zitat 2) in Dilks (Hg) 1971, 660. Vgl. Barton 1974, 338. Auch Washington machte sich Gedanken über die Zusicherung des Einsatzes von amerikanischen Streitkräften für eine Weltorganisation, was in die Zuständigkeit des Kongresses fiel. Vgl. Campbell 1973a, 43ff.; Barton 1974, 102, 296-9, 318, 322f., 342-5, 352, 392f. Vgl. Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 1.9. in Dilks (Hg) 1971, 659.

⁷⁰ Auszug aus informellen Protokoll des 12. Treffens des Steuerungsausschuss, 9.9.1944; "Progress Report - Twenty-seventh Day", Stettinius an Hull, 19.9. in FRUS 1944-I, 791ff., 824ff. Vgl. Ferns. WA-5284, Chargé d'Affaires in Washington an SSEA, 8.9.; Ferns EX-3775, EX-3776, SSEA/Wrong an Botschaft in Washington/Pearson, 9.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Telg. 4813, britische Botschaft in Washington/Cadogan an FO, 6.9.; Telg. 7983, FO an Botschaft in Washington/Cadogan, 7.9.; Auszug aus APW (44) 16th, 7.9. in PRO, DO 35/1866, WR 208/113. Barton 1974, 374, 383f., 467; Hilderbrand 1990, 111ff. Cadogan war mit diesem Verhandlungstag unzufrieden: "[T]he Russians are slow and sticky and rather stupid". Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 9.9. in Dilks (Hg) 1971, 662. Zu Hickerson und Pearson vgl. English 1989-I, 261.

of states becomes, in practice, the sovereign equality⁷¹ of Great Powers". Besonders die kleineren europäischen Mächte würden zu Klientelstaaten der Großmächte verkommen und nicht in ihrem eigenen Interesse handeln können. Angesichts der Pläne für eine Konferenz der Vereinten Nationen über die neue Weltorganisation vor der amerikanischen Präsidentschaftswahl am 7. November 1944 wollte Ottawa aber vermeiden, sich öffentlich der "Kleinmacht"-Kritik des Herausforderers Dewey gegen den amtierenden Präsidenten anzuschließen, was als Einmischung in innere Angelegenheiten verstanden werden konnte. Ottawa war deshalb für eine Verzögerung einer Gründungskonferenz.⁷²

Stettinius schlug Cadogan am 1. September und Roosevelt fünf Tage später vor, Ende Oktober eine Konferenz der Vereinten Nationen einzuberufen, um die Dumbarton Oaks-Vorschläge zur endgültigen Verfassung einer neuen Weltorganisation auszuarbeiten. Nach einigem wahltaktisch motiviertem Zögern stimmte der Präsident zu. Stettinius' Vorschlag und der Zusatz, dass die Großmächte das Dumbarton Oaks-Dokument formal billigen sollten, wurden bereits am nächsten Tag mit Gromyko und Cadogan informell diskutiert. Im Steuerungsausschuss stellte Stettinius schließlich Hulls Idee vor, den Dumbarton Oaks-Plan an die Vereinten Nationen weiterzugeben und kurz nach Konferenzende zu veröffentlichen, der Gromyko am 27. September zustimmte. Pearson hatte Ottawa vor den Konsequenzen einer solcher Vorgehensweise gewarnt: "Less time for consideration of the plan by the other United Nations before the general Conference. ... The early appearance of the plan, either authorized or unauthorized[,] in the press".⁷³

Währenddessen bemerkten Roosevelt, Churchill und King auf der zweiten Québec-Konferenz am 11. September über das Problem der Sowjetrepubliken, dass die USA für ihre Bundesstaaten und Kanada für seine Provinzen analog zu Moskaus Ansprüchen eine separate Mitgliedschaft in internationalen Organisationen fordern könnten. King sprach sich kurz darauf gegen eine Konferenz der Vereinten Nationen vor der Präsidentschaftswahl aus. Vielmehr solle sich Roosevelt seinen Wählern als derjenige Kandidat präsentieren, der als einziger die Konferenz zu ihrem Erfolg führen könne. Eine frühere Konferenz dagegen könne Roosevelts Wahlkampf der "Kleinmacht"-Kritik Deweys öffnen. Churchill und Eden stimmten mit Kings Überlegungen überein. Die Gefahr der Wahlkampfpolarisierung, Zeitmangel und die zu erwartende Kritik der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen an der dominanten Position der Großmächte überzeugten den Präsidenten dann, die Konferenz der Vereinten Nationen zu verschieben.⁷⁴

⁷¹ Webster hatte in ähnlichem Zusammenhang von "sovereign inequality" zwischen den Großmächten und den kleineren Mächten gesprochen. Siehe Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 18.9.1944 in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 49.

⁷² Zu diesem Abschnitt siehe handschriftliche Notiz, Wrong an Holmes, 10.9.1944, mit beiliegendem Memorandum, Wrong an N. A. Robertson/(King), 10.9. (Zitat) in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Protokoll der 311. CWC-Sitzung, 13.9., 6f. in NAC, RG 2, Vol. 5682. Vgl. Merrick 1974, 107.

⁷³ Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 5.9.1944, 6.9., 7.9.; "Progress Report - Twentieth Day", Stettinius an Hull, 12.9.; "Progress Report - Twenty-fifth Day", Stettinius an Roosevelt/Hull, 17.9., mit beiliegendem "U.S. Proposal of Possible Procedure"; "Progress Report - Thirty-fourth Day", Stettinius an Roosevelt, 27.9. in FRUS 1944-I, 768ff., 772-6, 778-82, 794ff., 816f., 838ff. Barton 1974, 318-21, 350f., 360, 380f. Ferns. WA-5269, Chargé d'Affaires in Washington an SSEA, 8.9. (Zitat); vgl. Ferns. EX-3775, SSEA an Botschaft in Washington/Pearson, 9.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III.

⁷⁴ Kings Tagebucheinträge, 11.9.1944, 812; 16.9., 850f.; 17.9., 861 in NAC, MG 26 J 13. Barton 1974, 425f., 433. Vgl. SSEA/Wrong an Botschafter in Washington/M. Mahoney, 18.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. In seinen Ausführungen vom 16. September stützte sich King auf ein Memorandum Wrongs, in dem der zu erwartende Widerstand kanadischer Nationalisten gegen eine Großmacht-dominierte Weltorganisation hervorgehoben wurde (s. u.).

7.3.4.: Die vierte Verhandlungswoche

Der Warschauer Aufstand (1. August bis 2. Oktober) gegen die deutsche Besatzungsmacht, den der Kreml trotz der Nähe der zügig gegen Westen vorrückenden Roten Armee nicht unterstützte, um die polnische Widerstands- und Unabhängigkeitsbewegung von der Wehrmacht im Keim ersticken zu lassen, war ein wichtiger Grund für die Verschlechterung der Beziehungen der Westmächte zu Moskau. Ein weiterer ernsthafter Störfaktor in den Beziehungen der "Großen Drei" war die Bildung einer zweiten, pro-sowjetischen polnischen Regierung, des sog. "Lublin-Ausschusses", Ende Juli als Rivalin der Londoner Exilregierung. Der Ausschluss Stalins von der zweiten anglo-amerikanischen Militärkonferenz in Québec schließlich heizte die zeitgenössischen Spekulationen über die Gründe der Spannungen weiter an. Die sowjetische Unnachgiebigkeit in der Vetofrage, die auch diese Phase der Dumbarton Oaks-Verhandlungen dominierte, wurde in diesem Zusammenhang als ein weiteres Zeichen der Verweigerung einer generellen Zusammenarbeit interpretiert. Als Gromyko am 13. September die endgültige sowjetische Vetoposition bekanntgab, warnte Cadogan sogleich, dass weder die Dominien noch die anderen Kleinmächte angesichts einer solch absoluten Großmachtdominanz der Weltorganisation beitreten würden. Noch am selben Tag arbeitete der Formulierungsausschuss eine Kompromissformel über einen nur geringfügig eingeschränkten Anwendungsbereich des Vetos aus, die auf Cadogan und die britische Delegation zurückging. Danach sollten Konfliktparteien einschließlich der Großmächte von Ratsbeschlüssen über die friedliche Konfliktbeilegung (Untersuchungen; Ratsempfehlungen zur Schlichtung oder Lösung der Konflikte, etc.; Entscheidungen über regionale Vollzugsmaßnahmen oder Abrüstungsfragen) ausgeschlossen werden. Alle anderen Ratsbeschlüsse wie das Feststellen eines Friedensbruchs oder Vollzugsmaßnahmen sollten jedoch weiterhin dem Großmachtveto unterliegen. Bevor Cadogan für zwei Tage nach Québec ging, informierte er die Dominion-Vertreter über die trüben Aussichten für eine Lösung des Vetoproblems: "Told them the truth, under seal of secrecy". Währenddessen erhielt Washington Stalins Antwort auf Roosevelts Telegramm vom 9. September über ein Veto im Falle einer Großmachtkonfliktbeteiligung. Darin beharrte Stalin mit Hinweis auf die ursprünglichen amerikanischen Vorstellungen auf einem uneingeschränkten Veto.⁷⁵

In Québec informierte Cadogan die kanadische Seite auf einem Kurzbesuch am 15. September über die Fortschritte in Dumbarton Oaks, die geplante Konferenz der Vereinten Nationen und die Vetosackgasse. Weder Churchill noch Eden seien bereit, den Kompromiss des Formulierungsausschusses anzunehmen. Wrong stellte in einer Analyse für King fest, dass kanadische Nationalisten, "Internationalisten", "Imperialisten" und Québecer Nationalisten ein uneingeschränktes Großmachtveto ablehnen würden. Ein solches Veto würde Kanada der Kontrolle über seine Außenpolitik berauben und der Sowjetunion einen zu großen Einfluss gewähren. Weiterhin würde den Großmächten entgegen dem Prinzip der Staatengleichheit eine völkerrechtliche Vorzugsbehandlung zuteil. Ein

⁷⁵ Auszüge aus dem informellen Protokoll der 14. Sitzung des Steuerungsausschuss, 13.9.1944; Vetokompromissformel des Formulierungsausschusses, 13.9. in FRUS 1944-I, 798-806. Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 13.9. in Dilks (Hg) 1971, 664 (Zitat). Auszug aus Websters Tagebuchsammelleintrag, 13.9 - 17.9. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 48f. Russell/Muther 1958, 447-50; Jebb 1972, 150; Campbell 1973a, 49f.; Hughes 1973, 284-8; Woodward 1976-V, 140f. Zu den Spannungen zwischen der Sowjetunion und den Westmächten vgl. Telg., amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an H. L. Hopkins, 10.9.; Telg. 2234, Hull an Harriman, 18.9.; Telg. 3600, Harriman an Hull, 20.9. in FRUS 1944-IV, 988-98. Vgl. Harriman/Abel 1976, 344-7. Zur vierten Verhandlungswoche siehe Notter 1950, 322-6; Barton 1974, 212ff. und Kap. VII. Zum Warschauer Aufstand vgl. Weinberg 1994, 709-12.

umfassendes Großmachtveto könne außerdem Rufe nach einer "gemeinsamen" Commonwealth-Politik wiederbeleben. Wrong warnte deshalb, dass das Veto der Gegenstand des kanadischen Bundeswahlkampfes 1945 werden könne. Abschließend bemerkte der Staatssekretär: "I doubt whether many states would agree to join the international organization if it is pushed through in the form now proposed".⁷⁶ Mittlerweile hatte auch Roosevelt zu verstehen gegeben, dass er den Vetokompromiss des Formulierungsausschusses ablehnte, aber bereit sei, dieses Problem aus dem Dumbarton Oaks-Verfassungsentwurf auszuklammern. Ottawa begrüßte die amerikanische Entscheidung einer Verschiebung der geplanten Konferenz auf die Zeit nach dem Präsidentschaftswahlkampf, sorgte sich aber darum, wie die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen auf ein Verfassungsdokument ohne Einigung in der Vetofrage reagieren würden.⁷⁷

In der Zwischenzeit versicherte Gromyko Stettinius und Cadogan, dass sich Moskau der Tragweite seiner Vetohaltung bewusst sei und das Scheitern des Vorhabens einer Weltorganisation in Kauf nehmen würde, weil diese ohne grundsätzliche Übereinstimmung der Großmächte ohnehin nicht funktionieren könne. Am 19. September regte Stettinius an, öffentlich zu erklären, dass die Vetofrage weiter studiert würde. Roosevelt stimmte zwei Tage später den Empfehlungen seiner Berater zu, die Gespräche umgehend abzuschließen, auch wenn die Vetofrage der Öffentlichkeit als noch ungeklärt präsentiert werden müsse, was dann wesentlich zum Gelingen der Verhandlungen beitrug.⁷⁸

7.3.5.: Die letzte Woche der Verhandlungen mit der sowjetischen Seite

Die abschließenden Gespräche mit der sowjetischen Seite waren vom Warten auf die formale Zustimmung aller drei Regierungen zu dem Verfassungsentwurf gekennzeichnet.⁷⁹ Ein Telegramm von Smuts, das Churchill an Roosevelt und Mackenzie King weiterleitete, unterstützte Moskaus Vetoposition jetzt im Gegensatz zu seinen früheren Erklärungen. Denn der sowjetische "Minderwertigkeitskomplex" als "nicht anerkannte Großmacht" müsse durch eine unumstößliche Kooperation der "Großen Drei" neutralisiert, anstatt durch eine anglo-amerikanische Unterstützung der Kleinmachtkritik gefährdet

⁷⁶ Memorandum, Wrong an King, 16.9.1944; Ferns. WA-5426, Botschafter in Washington/M. M. Mahoney an SSEA/Wrong, 18.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Vgl. Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 16.9. in Dilks (Hg) 1971, 666. Der australische Außenminister Evatt war aus "realpolitischen" Erwägungen heraus allerdings bereit, ein Großmachtveto auch für Konfliktparteien zu akzeptieren. Entsprechende Überlegungen wurden auch auf neuseeländischer Seite, von Berendsen etwa, angestellt. Siehe Telg. 138, 139, Evatt an australischen Hochkommissar in London/Bruce, 19.9. in DAFP 7, 537f. Evatts Erklärung im australischen Repräsentantenhaus, 8.9. in H. V. Evatt (Hg): Foreign Policy of Australia. Speeches. Sydney/London 1945, 209-29, 211f. Vgl. O'Shea 1949/50, 50.

⁷⁷ Telg., Roosevelt, Québec, an Stettinius, Washington, 15.9.1944 in FRUS 1944-I, 814f. Der Präsident erklärte in diesem Telegramm, dass Churchill den Vetokompromiss deshalb ablehnte, weil er für die sowjetische Seite nicht akzeptabel sei und deren Mitgliedschaft in der neuen Weltorganisation gefährden könne. Telg. D.1382, SSDA an SSEA, 15.9.; Ferns. WA-5470, Botschafter in Washington an SSEA, 20.9.; Ferns. EX-3906, SSEA an Botschaft in Washington, 20.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Protokoll der 313. CWC-Sitzung, 20.9., 1f. in NAC, RG 2, Vol. 5682. Hughes 1973, 289.

⁷⁸ Auszug aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 18.9.1944; "Progress Report - Twenty-seventh Day", "Progress Report - Twenty-eighth Day", Stettinius an Hull, 19.9., 20.9.; Memorandum, Stettinius an Roosevelt/Hull, 21.9. in FRUS 1944-I, 822-6, 828-36. Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 18.9. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 137ff.

⁷⁹ Zur fünften Verhandlungswoche siehe Notter 1950, 326ff.; Barton 1974, Kap. VIII. Vgl. Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 20.9.1944 und die Bemerkungen der Herausgeber in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 49f.

werden. Außerdem würde das Veto auch dazu verwendet werden, sowjetische Forderungen abzublocken. Roosevelt antwortete darauf:

"I think we are all in agreement with [Smuts] as to the necessity of having the U.S.S.R. as a fully accepted and equal member of any association of the great powers formed for the purpose of preventing international war. It should be possible to accomplish this by adjusting our differences through compromise by all the parties concerned and this ought to tide things over for a few years until the child [d. h., die neue Weltorganisation; d. V.] learns how to toddle".

Churchill teilte dem Präsidenten mit, dass Smuts ihn so weitgehend überzeugt habe, dass er jetzt gar ein Befürworter des uneingeschränkten Großmachtvetos sei. Dies stand im Gegensatz zu den Positionen Edens, überwiegender Teile des *Foreign Office* und des *State Department*. Roosevelt telegraphierte Churchill, dass die Vetofrage am besten auf einer Konferenz der drei Staatsmänner geregelt würde, was nach der Zustimmung des britischen Premierministers Anfang Februar 1945 in Jalta (Kap. 8) geschehen sollte.⁸⁰ In einer Unterhausrede erklärte Churchill, dass die Dumbarton Oaks-Vorschläge nur das Produkt von Expertengesprächen sein würden, dass die Weltorganisation nicht überstürzt gegründet werden solle und dass die Lösung der noch offenen Fragen (das hier nicht ausdrücklich erwähnte Vetoproblem) eines weiteren Treffens mit Stalin und Roosevelt bedürfe. Diese Stellungnahme wurde in Kanada begrüßt.⁸¹

Auf der anderen Seite des Atlantiks erklärte Gromyko dem Steuerungsausschuss in Dumbarton Oaks, dass seine Regierung dem Verfassungsentwurf für eine Weltorganisation zustimme. Dies schloß wirkliche Zugeständnisse ein, wie die Akzeptanz von Verfassungsänderungen, eine Erwähnung von Menschenrechten oder die Ausklammerung von innenpolitischen Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich des Sicherheitsrats. Die Dumbarton Oaks-Vorschläge waren somit fertig gestellt, bevor die Verhandlungen mit der chinesischen Seite begannen. Stettinius gab der Presse bekannt, dass die Vorschläge nach Abschluss der chinesischen Gespräche veröffentlicht würden und eine Gründungskonferenz der Vereinten Nationen womöglich noch im Herbst einberufen würde. Am 28. September unterzeichneten die drei Delegationsführer die Dumbarton Oaks-Vorschläge.⁸²

Auch Ottawa dachte weiter über die Veröffentlichung der Dumbarton Oaks-Vorschläge nach, wobei Robertson King empfahl, eine Stellungnahme abzugeben: "It is not easy for anyone unfamiliar with the background and course of the Washington negotiations to pick out the essential features of the plan and without some guidance public comment may be uninformed and unhelpful". In einer

⁸⁰ Telge., Smuts an Churchill, 20.9., 26.9., 27.9. in Churchill 21954-VI, 183-6. Telg. C-785, (Churchill)/Smuts an Roosevelt, 25.9.; Telg. R-624, R-626, Roosevelt an Churchill, 28.9. (Zitat), 4.10.; Telg. C-790, C-794, C-795, Churchill an Roosevelt, 3.10., 11.10., 11.10. in Kimball (Hg) 1984-III, 335ff., 339, 342ff., 352f. Telg. 160, SSDA/Churchill an SSEA/King, 26.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Kings Tagebucheintrag, 27.9., 897 in NAC, MG 26 J 13. Zu Smuts' Telegrammen siehe die Dokumente in PRO, DO 35/1868, WR 208/127. Vgl. Russell/Muther 1958, 454f.; Hughes 1973, 292ff.; Woodward 1976-V, 144ff.

⁸¹ Churchills Unterhausrede, 28.9.1944 in James (Hg) 1974-VII, 6990-7007, 7005ff. Gilbert 1986-VII, 978. Memorandum, Robertson an King, 2.10. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Protokoll der 317. CWC-Sitzung, 5.10., 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5682.

⁸² "Progress Report - Thirty-fourth Day", Stettinius an Roosevelt, 27.9.1944, mit beiliegenden Entwürfen für Kommuniqués in FRUS 1944-I, 838-41. Ein Artikel in der FINANCIAL POST und ein Kommentar im *Canadian Forum* gaben gute Überblicke über die Positionen der Großmächte und die noch strittigen Fragen. Siehe "Security" in *Canadian Forum* 24, Nr. 285 (1944/45), 1.10.1944, 147f.; "World Cooperation: Assembling New Machinery for Peace - Dumbarton Oaks Grapples With Security Organization Problem?" in FINANCIAL POST 38, 30.9., 27, 30.

Stellungnahme zu Smuts' Telegramm kritisierte King die sowjetische Vetohaltung, denn die anderen Mitglieder hätten auch ohne derartige Bestimmungen ausreichend Respekt vor Moskau. Der Premierminister befürchtete, dass die voreilige Publikation eines Verfassungsentwurfs die öffentliche Aufmerksamkeit auf den noch ausstehenden Vetokompromiss konzentrieren würde, andere wichtige Fragen aber übersehen würden. Die öffentlichen Reaktionen auf die Dumbarton Oaks-Vorschläge in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen - besonders in den "Mittelmacht"-Staaten und den USA - seien ebenso wichtig für die erfolgreiche Gründung einer neuen Weltorganisation wie eine Mitgliedschaft Moskaus. Die Verpflichtungen zur Unterstützung militärischer Sanktionen müssten durch Zusatzabkommen und Konsultationen der Mitglieder mit dem Sicherheitsrat genauer bestimmt werden. King war deshalb dafür, die militärischen Verpflichtungen in der neuen Weltorganisation stärker an die Niederhaltung von Deutschland und Japan zu binden, um mehr öffentliche Unterstützung dafür zu erreichen. Smuts' Telegramm und Kings Antwort wurden in London aufmerksam studiert, wobei das Kriegskabinett allerdings auf Empfehlung des APW-Ausschusses wegen des wahrscheinlichen "Durchsickerns" der Dumbarton Oaks-Vorschläge und des augenblicklichen innenpolitischen Interesses in Washington einer Veröffentlichung zustimmte.⁸³

Kings Befürchtungen hinsichtlich der kanadischen Öffentlichkeit waren sicherlich übertrieben. Als eine der wenigen aufmerksamen Konferenzbeobachterinnen wies die WINNIPEG FREE PRESS darauf hin, dass die vorgesehene Repräsentation und Mitsprache der "Mittelmächte" (die Dominien, Brasilien, die Niederlande, Norwegen) im Zentralorgan der geplanten Organisation, dem Sicherheitsrat, unzureichend sei. Großbritannien habe sich gegenüber den USA und der UdSSR vergeblich für die Interessen der "kleineren Mächte" eingesetzt. Die FREE PRESS berichtete außerdem, dass Großbritannien seine Vorschläge nach der Commonwealth-Konferenz zwar überarbeitet, aber dabei wenig Rücksicht auf die Interessen der Dominien genommen habe. Dexter tröstete seine Leser allerdings mit dem Hinweis, dass die Dumbarton Oaks-Vorschläge nicht die endgültige Form der neuen Weltorganisation darstellten und dass Folgekonferenzen der Vereinten Nationen die Möglichkeit zu Nachbesserungen gäben. Trotz der Differenzen über das Großmachtveto seien die Verhandlungen bisher doch recht erfolgreich gewesen: "The wonder is not that the tri-power conference ... at Dumbarton failed to reach agreement on every point discussed, but that the extent of agreement was so great".⁸⁴

7.3.6.: Die abschließenden Verhandlungen mit der chinesischen Delegation

Die untergeordnete Bedeutung dieser letzten Gesprächsphase wurde nicht nur aus ihrem geringen inhaltlichen Gehalt ersichtlich. Ein bezeichnender Affront war, dass Cadogan nach der Eröffnungszereemonie der "chinesischen" Gespräche nach London zurückkehrte. Die amerikanischen und

⁸³ Memorandum, N. Robertson an King, 26.9.1944; Telg. 188, SSEA/King an SSDA/Churchill, 28.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III. Vgl. Eayrs 1972-III, 157. APW (44) 98: "World Organisation", Cranborne an APW, 4.10., mit Kopien der Telegramme von Smuts und King; APW (44) 18th, 5.10. in PRO, DO 35/1870, WR 208/131. WM (44) 133rd, 6.10. in PRO, CAB 65/44.

⁸⁴ "At Dumbarton Oaks" in WINNIPEG FREE PRESS, 30.9.1944, 15; [Grant Dexter?]: "Dumbarton Oaks: The Small Powers" in WINNIPEG FREE PRESS, 2.10., 9; G. Dexter: "Dumbarton Oaks: Russian Difficulties" und [G. Dexter]: "Dumbarton Oaks Progress" in WINNIPEG FREE PRESS, 4.10., 13.

britischen Vertreter setzten durch, dass an den Dumbarton Oaks-Vorschlägen nichts geändert wurde, um deren Veröffentlichung am 9. Oktober nicht zu gefährden. Der chinesische Akzent lag wie im offiziellen Positionspapier vom 23. August auf der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, einigen "moralischen Prinzipien" und einer Stärkung kultureller Zusammenarbeit. In der Vetofrage war die chinesische Seite gegen einen uneingeschränkten Anwendungsbereich. Am 7. Oktober unterzeichneten amerikanische, britische und chinesische Vertreter die Dumbarton Oaks-Vorschläge.⁸⁵ Das wichtigste Ereignis während der Schlussphase der Verhandlungen war der Rücktritt von Außenminister Hull, der am 2. Oktober, seinem 73. Geburtstag, krank und erschöpft das letzte Mal in seinem Büro erschien. Im Gegensatz zu beispielsweise Eden und dem *Foreign Office* waren Hull und das *State Department* von Roosevelt zunehmend von wichtigen außenpolitischen Diskussionen und Treffen wie etwa den Konferenzen im Atlantik, in Québec oder Teheran ausgeschlossen worden - ein Problem, das schon im Zusammenhang mit Welles' Sonderstellung als Vertrautem des Präsidenten aufgetaucht war. Hulls Rücktritt wurde bis nach der Bundeswahl verzögert, während sein designierter Nachfolger Stettinius die Amtsgeschäfte abwickelte.⁸⁶ Im Gegensatz zu dem visionären Vollblutpolitiker Hull war Stettinius eher ein "general manager" und effizienter Entscheidungsherbeiführer, dem eine übergeordnete politische Konzeption fehlte. Stettinius muss jedoch gutgeschrieben werden, Hulls Lebenswerk, die Gründung der Vereinten Nationen, durch Beharrlichkeit vollendet zu haben.⁸⁷

Die *Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization* legten in 12 Kapiteln Struktur, Funktionen und Verfahrensweisen einer viergliedrigen (Vollversammlung, Sicherheitsrat, Sekretariat, Weltgerichtshof) Weltorganisation dar. Die jährliche tagende Vollversammlung sollte sich mit grundsätzlichen sicherheitspolitischen Fragen wie Abrüstung oder Rüstungskontrolle beschäftigen, über die Zulassung neuer Mitglieder oder die Suspendierung des Stimmrechts von Mitgliedern auf Empfehlung des Sicherheitsrats entscheiden, Mitglieder in den Sicherheitsrat und einen achtzehnköpfigen Wirtschafts- und Sozialrat wählen, den Haushalt verabschieden, die funktionalen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen koordinieren sowie Berichte des Sicherheitsrats empfangen und diskutieren. Abgestimmt werden sollte in den allermeisten Fragen nach der Zweidrittelmehrheitsregel. Das Hauptorgan der neuen Organisation, der Sicherheitsrat,

⁸⁵ "[Progress Reports Thirty-sixth day - Thirty-ninth Day]", Stettinius an (Roosevelt)/Hull, 29.9.1944, 2.10., 3.10., 4.10.; Auszüge aus informellen Protokollen der 2., 3. und 4. Sitzung des Steuerungsausschuss, 2.10., 4.10. (mit beiliegendem Drei Punkte-Papier des Formulierungsausschusses), 5.10. in FRUS 1944-I, 850-69, 871-80. Zu den "chinesischen Gesprächen" siehe Notter 1950, 328-34; Barton, Kap. IX; Hilderbrand 1990, Kap. 10. Der Formulierungsausschuss fasste die chinesische Position in einem Drei Punkte-Papier mit Anregungen für Änderungen der Dumbarton Oaks-Vorschläge zusammen, das Moskau übergeben wurde.

⁸⁶ Hulls Rücktrittsschreiben an Roosevelt; Roosevelt an Hull, 21.11.1944 in DSB 11, Nr. 284 (1944), 649f. Hull 1948-II, 1715-8; Divine 1967, 243f. Laut Bohlen war Hull auf das weltweite Senken von Zöllen und Handelsschranken fixiert gewesen. Wie Bohlen vergessen aber viele andere Beobachter, dass auch die erfolgreiche Gründung der Vereinten Nationen letztlich das Ergebnis von Hulls beharrlichen Anstrengungen war, der zwischen der Moskauer Konferenz im Herbst 1943 und den Dumbarton Oaks-Verhandlungen im Herbst 1944 die sicherheitspolitischen Weichen gestellt hatte. Es ist jedoch kaum zu bestreiten, dass Hull von Entscheidungen über militärpolitisch-strategische und andere wichtige außenpolitische Fragen ausgeschlossen wurde. Kolko kam zu einem insgesamt ausgewogenen Urteil: "[B]y the time ... Stettinius replaced him ..., [Hull] had essentially defined American economic and political peace aims, and Stettinius ... was not inclined to alter this course". Siehe G. Kolko: *The Politics of War. The World and United States Foreign Policy, 1943 - 1945*. New York 1968, 245; Bohlen 1973, 128f.; vgl. Acheson 1969, 130f.

⁸⁷ Siehe dazu Senator A. Vandenberg's Tagebucheintrag, 13.5.1945 in A. H. Vandenberg/J. A. Morris (Hg): *The Private Papers of Senator Vandenberg*. Boston 1952, 191f.

sollte erst aus zunächst vier (nach Hinzunahme Frankreichs aus fünf) ständigen sowie sechs zeitweiligen Mitgliedern bestehen und sich mit konkreten sicherheitspolitischen Krisen beschäftigen. Nichtvertretenen Mitgliedern oder Konfliktparteien sollte das Recht auf Teilnahme an Ratsdiskussionen eingeräumt werden. Ein beratender Stabsausschuss der Vetomächte sollte dem Sicherheitsrat beigeordnet sein und konkrete Pläne für militärische Maßnahmen umsetzen helfen. Zusatzabkommen würden regeln, wie und in welchem Umfang einzelne Mitglieder dem Sicherheitsrat ihre Streitkräfte zur Verfügung stellen würden. Regionale sicherheitspolitische Arrangements oder Zusammenschlüsse würden zugelassen, aber dem Sicherheitsrat unterstellt. Am Ende der Vorschläge wurde darauf hingewiesen, dass nicht nur das Veto, sondern auch andere Fragen noch "under consideration" seien.⁸⁸ Wichtig war abschließend, dass der Dumbarton Oaks-Plan die Idee einer "internationalen" Polizeimacht zugunsten eines vertraglich zu regelnden Zur-Verfügung-Stellens nationaler Streitkräfte der Mitglieder der geplanten Weltorganisation fallen ließ.

Die Dumbarton Oaks-Vorschläge wurden am 9. Oktober zur Mittagszeit in den vier Hauptstädten der Großmächte veröffentlicht. In Washington erhielten die diplomatischen Vertretungen, die Außenausschüsse von Senat und Repräsentantenhaus, private Vereine und Gesellschaften sowie Journalisten am Morgen desselben Tages eine Vorabkopie der Vorschläge. Amerikanische Vertreter in Lateinamerika wurden instruiert, den Verfassungsentwurf an die jeweiligen Regierungen zu übermitteln. Trotz aller Vorsichtsmaßnahmen war es James Reston gelungen, schon vorher eine Kopie der Vorschläge zu erhalten, die deshalb schon in der Morgenausgabe der NEW YORK TIMES am 9. Oktober zusammengefasst wurden. In der halboffiziellen Zeitung *Iswestija* wurde die sowjetische Position am darauf folgenden Tag detailliert dargelegt und hervorgehoben, dass über den Kernanwendungsbereich des Vetos Einigkeit unter den Großmächten herrschte.⁸⁹ In der amerikanischen Öffentlichkeit wurden die Großmachtvorschläge mit vorsichtigem Optimismus begrüßt, wobei die "isolationistische" CHICAGO TRIBUNE die einzige größere Zeitung war, die harsche Kritik (wie in dem Kommentar *Dumbarton Hoax*) vorbrachte. Private Organisationen und Vereine wie die CSOP, die Völkerbundvereinigung, die *Commission for a Just and Durable Peace*, *Americans United for World Organization* oder auch Ex-Staatssekretär Welles stellten sich öffentlich hinter den Dumbarton Oaks-Plan. Umfragen im Auftrag des Außenministeriums zeigten eine hohe Akzeptanz der Vorschläge und eine Bereitschaft zur Mitgliedschaft in der neuen Weltorganisation. Im anschließenden Präsidentschaftswahlkampf befürworteten sowohl Roosevelt als auch sein Herausforderer Dewey den Dumbarton Oaks-Plan.⁹⁰

⁸⁸ Presseerklärung des *State Department*, 9.10.1944, mit beiliegenden *Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization*, 9.10. in FRUS 1944-I, 889-900. Zu den Regionalismus-Bestimmungen siehe "Progress Reports - Sixteenth Day/Eighteenth Day", Stettinius an Hull, 7.9., 9.9. in FRUS 1944-I, 776ff., 789ff. Vgl. Russell/Muther 1958, 472f. Zur Entscheidung, Frankreich in den Sicherheitsrat aufzunehmen, siehe Ghébal 1969, 199f.

⁸⁹ Dep. 2393, Botschafter in Washington/Pearson an SSEA, 17.10.1944, mit beiliegender Übersetzung des *Iswestija*-Artikels "On the Problem of International Organization of Security" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 110 (1944), 1f.; "Note on Despatch No. 2393 ...", Holmes an N. A. Robertson, Wrong, Glazebrook, Ignatieff, Malania, 20.10.; Dep. 352, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 14.10. in NAC, RG 25, Vol. 3280 und Vol. 3281, DEA/6834-40, I und II. Siehe ebenso E. Rubinin: "The International Security Organization" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 113 (1944), 4f. Holmes bemerkte, dass der *Iswestija*-Artikel die offizielle Haltung Moskaus bestätigte: "This means not just a 'Great Power' alliance but a 'Great Power' dictatorship in principle".

⁹⁰ Zur Veröffentlichung der Vorschläge siehe Barton 1974, Kap. X; vgl. Eichelberger 1977, 250-5.

7.4.: Kanadische Reaktionen auf den Chartaentwurf

Die Veröffentlichung der Dumbarton Oaks-Vorschläge erweckte in Kanada reges Interesse. In einer Presseerklärung rief King der Öffentlichkeit, die Vorschläge eingehend zu studieren, um eine umfassende, überparteiliche Diskussion darüber zu entfachen: "Canada is vitally concerned that an effective international organization should be established for the maintenance of peace and security".⁹¹ Der vollständige Text der Dumbarton Oaks-Charta wurde in verschiedenen Tageszeitungen abgedruckt.⁹² Wegen des ungewöhnlich großen Interesses und zahlreicher Anfragen aus der Öffentlichkeit ließ die Regierung nach ausdrücklicher Zustimmung Kings durch das WIB über 40.000 kostenlose Broschüren mit den Großmachtvorschlägen drucken und unter interessierten Bürgern bzw. Organisationen zur Information und Aufklärung verteilen. Im Unterhaus wurden die Vorschläge Anfang Dezember als offizielle Drucksache für jeden Parlamentarier vorgelegt.⁹³

Entgegen Kings Presseerklärung war die Regierung nicht wirklich mit den Dumbarton Oaks-Vorschlägen einverstanden. Hauptkritikpunkte waren Moskaus Vetohaltung und die zu schwachen Bestimmungen über die Teilnahme von Nicht-Mitgliedern an Sitzungen des Sicherheitsrats, dessen Entscheidungen für die gesamte Weltorganisation bindend sein sollten: "[The] Washington draft places the 'Middle Powers' in a specially difficult position". Ottawa wies seine Vertreter im Ausland deshalb jetzt an, die Haltungen anderer "Mittelmächte" herauszufinden.⁹⁴

Viele Presseberichte und Kommentare zu den Großmachtvorschlägen konzentrierten sich auf eine inhaltliche Bewertung und vernachlässigten die spezifisch kanadische Position. Eine WIB-Analyse bezeichnete die jetzt erstmals seit Konferenzbeginn zahlreichen Pressekommentare zu der Dumbarton

⁹¹ Presseerklärung Nr. 54 des Außenministeriums, 9.10.1944 in NAC, RG 25, Vol. 3280, DEA/6834-40, I. Merrick 1974, 113; Anderson 1977, 115. LA PRESSE unterstrich, dass der kanadische Beitrag zur Kriegsallianz eine angemessene Mitsprache an der Gestaltung der Friedensordnung rechtfertige. Die Zeitung gratulierte King zu seiner Außenpolitik und der energischen Vertretung der kanadischen Interessen gegenüber Großbritannien und den USA. "Quand on discutera la paix" in LA PRESSE, 12.10., 8.

⁹² "Texte du pacte des Nations unies" in LA PRESSE, 10.10.1944, 7; "Full Text of Blueprint for New Peace League Drafted at Dumbarton Oaks" in MONTREAL GAZETTE, 10.10., 19; "Military Support Is Proposed For New League of World Powers" in MONTREAL STAR, 10.10., 4; "Dumbarton Oaks Text" in WINNIPEG FREE PRESS, 11.10., 11.

⁹³ Ferns. EX-4184, SSEA an Botschaft in Washington, 14.10.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. N. A. Robertson an A. Davidson Dunton (Leiter des WIB), 23.10., mit Kopien der Dumbarton Oaks-Vorschläge in Englisch und in Französisch (nach Übersetzung des *State Department*) als Vorlage für das WIB-Broschüre in NAC, RG 25, Vol. 3280, DEA/6834-40, I. Blackmores Frage im Unterhaus und Kings Antwort, 4.12.; Kings Vorlage der Dumbarton Oaks-Vorschläge in beiden Landessprachen, 5.12. in CHCD 1944-VI, 6752E., 6799. Canada. Wartime Information Board: Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization As Agreed Upon by the Representatives of the United Kingdom, the United States the U.S.S.R. and China At Dumbarton Oaks, Washington, U.S.A. in October, 1944. Ottawa 1944b; Canada. Commission de l'information en temps de guerre: Dumbarton Oaks : Propositions relatives à l'établissement d'une organisation internationale telles qu'adoptées par les représentants du Royaume-Uni, des Etats-Unis, de l'U.R.S.S. et de la Chine, à Dumbarton Oaks, Washington, E.-U., en octobre 1944. Ottawa 1944; Soward 1950, 129; Young 1978, 284ff.; Holmes 1979-I, 245. Die Zahl für die Auflage der WIB-Broschüre wurde aus Sowards und Holmes' Darstellungen übernommen, da sich weder im King-Nachlass noch in den Akten des Außenministeriums oder des WIB entsprechende Angaben darüber finden ließen. Da Holmes im Außenministerium für den Druck der Dumbarton Oaks-Vorschläge des WIB zuständig war, ist davon auszugehen, dass seine Angaben verlässlich sind. Im Vergleich zu Kanada unternahmen die USA eine ungleich größere Werbeaktion. Das *State Department* verteilte bis April 1945 über 1.250.309 Exemplare des Dumbarton Oaks-Plans. Vgl. W. Benedicks jr.: The San Francisco Conference on International Organization, April - June 1945. Diss. Florida State University, Tallahassee 1989, 151f.

⁹⁴ Telg. 60, SSEA an den Chargé d'Affaires für die alliierten Exilregierungen in London, 9.10.1944 (Zitat); Telg. 207, SSEA an Botschafter in Moskau, 9.10. (auch an die Vertreter in Rio de Janeiro, Santiago, Paris, Mexico City, Buenos Aires, Canberra, Wellington, Pretoria, Dublin und St. John's, Neuf.) in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV.

Oaks-Charta mit einem Zitat des OTTAWA JOURNAL treffend als "neither unduly critical or unduly elated". Der MONTREAL DAILY STAR unterstrich den vorläufigen Charakter der Vorschläge, die Ähnlichkeit der neuen Weltorganisation mit dem Völkerbund und das Problem nationaler Streitkräfte, welche die Mitglieder dem Sicherheitsrat zur Verfügung stellen müssten. Die Montréaler Zeitung äußerte ihre Unzufriedenheit mit der sowjetischen Vetoposition, die wirkliche Sanktionsmaßnahmen unmöglich mache: "Such a system would reduce the security plan to a logical absurdity". Auch das OTTAWA JOURNAL warnte davor, die Erwartungen an den Chartaentwurf wegen seiner "Vorläufigkeit" und fehlender Bestimmungen über eine internationale Polizeimacht zu hoch zu schrauben. Der sicherheitspolitische Erfolg einer Weltorganisation hinge ausschließlich von der Zusammenarbeit der Großmächte ab. Für den GLOBE dagegen waren die Vorschläge "a promising beginning in the task of ending international anarchy". Die WINNIPEG FREE PRESS bezeichnete die Vorschläge trotz einiger Mängel und Kompromisse als "event of the first magnitude". Die Alternative zum Errichten einer Weltorganisation nach der Dumbarton Oaks-Vorgabe sei eine Rückkehr zur nackten Machtpolitik der Großmächte. Die VANCOUVER SUN lobte den "very satisfactory report" der Großmächte und hoffte, dass die Mitglieder der Vereinten Nationen dazu bereit seien, die für einen Erfolg der Weltorganisation notwendigen Einschränkungen ihrer nationalen Hoheitsrechte hinzunehmen. Die VANCOUVER PROVINCE behauptete missverständlich, die Großmächte müssten sich jetzt nur noch über das Vetoproblem verständigen, so dass die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Dumbarton Oaks-Charta ihren Parlamenten in Bälde zur Ratifikation vorlegen könnten.⁹⁵

LE DEVOIR sah in der Großmachtkoalition hinter der Weltorganisation eine wichtige Abschreckungsfunktion für potentielle Aggressorstaaten, betonte aber wie die HALIFAX CHRONICLE, dass es sich bei den Vorschlägen nicht um einen definitiven Plan handelte. LA PRESSE würdigte den Dumbarton Oaks-Plan als "effort très louable pour empêcher la répétition de guerres du genre de celles qui affligent le monde depuis cinq ans". Charles Gautier bemerkte in LE DROIT, dass eine neue Weltorganisation nur dann wirklich erfolgreich sein könne, wenn alle Mitgliedstaaten ihre volle Unterstützung garantieren, sich vorbehaltlos Urteilen und Schiedsgerichtssprüchen eines Weltgerichtshofs unterwerfen und abrüsten würden. Diese Bedingungen standen im Einklang mit den Grundsätzen der katholischen Kirche: "Le principe de la Société des Nations fait partie de la tradition chrétienne". Dieser Kommentar stellte eine für diese Zeit typische Québecer Haltung zu einer Weltorganisation dar, einen unter universitären Eliten aufkommenden "katholischen Internationalismus".⁹⁶ In einem "säkularen" Kommentar in derselben Zeitung argumentierte Thomas Greenwood, die Mitglieder der geplanten Weltorganisation müssten nach einem "droit obligatoire supérieure aux intérêts et aux ambitions de leur propre souveraineté" handeln. Georges-Henri Dagneau

⁹⁵ WIB Press Survey: October 3 - 10, 1944, 4f. (Zitat); WIB Press Survey: October 10 - 17, 1944, 2ff.; WIB Press Survey: October 17 - 24, 1944, 2; WIB [Press and Public Opinion] Survey 48: October 21, 1944, 1ff. J. Reston: "Guns to Guarantee Allied Peace Plan" und "Dumbarton Oaks Reports" in GLOBE AND MAIL, 10.10.1944, 1f., 6; "Toward World Order" in MONTREAL DAILY STAR, 10.10., 10; "The Vitiating Veto" in MONTREAL DAILY STAR, 11.10., 10 (Zitat); "That Dumbarton Oaks Report" in OTTAWA JOURNAL, 11.10., 6; "A New League" in VANCOUVER PROVINCE, 10.10., 4; "Dumbarton Oaks Step Forward" in VANCOUVER SUN, 10.10., 4; "Charter of Peace - 1st Draft" in WINNIPEG FREE PRESS, 10.10., 9. Dazu und zum Folgenden siehe die Presseanalysen in RIIA (Hg) 1980-II, RDP 213, 14.12.1944, 1ff.; und in Merrick 1974, 114ff.

⁹⁶ Speziell dazu vgl. Savard 1993 *passim*.

schließlich behauptete, dass die Dumbarton Oaks-Vorschläge deshalb so ermutigend seien, weil die Experten ohne innenpolitischen Druck hatten verhandeln können. Nur so könne die Weltorganisation konkret geplant und hoffentlich noch vor Kriegsende gegründet werden, denn danach wären Staatsmänner weitaus weniger bereitwillig, ihr politisches Kapital in ein derartig umfassendes Vorhaben zu investieren. In einem Folgekommentar warnte Dagneau davor, nach dem Krieg eine zu große Flotte aufrechtzuerhalten, die dann die "Bemessungsgrundlage" eines überhöhten Militärbeitrags für den Sicherheitsrat werden könnte, der Ottawa finanziell überfordern würde.⁹⁷

Andere Kommentare beschäftigten sich besonders mit der kanadischen Position. Für Hutchison in der VANCOUVER SUN war die Dumbarton Oaks-Charta trotz der Dominanz der Großmächte und der Unterordnung der "kleineren Mächte" wie Kanada ein erheblicher Fortschritt gegenüber dem Völkerbund: "Better a back seat in a safe lifeboat than full command of a sinking raft". Der GLOBE AND MAIL fragte sich, ob das Commonwealth im Sicherheitsrat durch Großbritannien vertreten sein würde oder ob die Dominien als nicht-ständige Mitglieder gewählt werden könnten. Die Torontoer Zeitung lobte die King-Regierung für ihre "offene" Aufnahme der Großmachtvorschläge, die öffentlich diskutiert werden sollten, bevor eine Entscheidung über die offizielle Haltung getroffen würde. Der OTTAWA CITIZEN forderte entsprechend dem "funktionalen Prinzip", dass "kleinere Mächte" im Sicherheitsrat gemäß ihres sicherheitspolitischen Beitrags vertreten sein sollten, um einem "autokratischen Block" der Großmächte vorzubauen. Ähnliche Gedanken wurden von der HALIFAX CHRONICLE in holpriger Metaphorik geäußert: "Canada, like all the other 'smaller nations' has, ... no desire to swim altogether in the orbit of any one of the great powers, however she may feel essentially at one with Britain or the United States".

Backstage at Ottawa informierte seine Leser über die kanadische Position für eine bessere Vertretung der "Mittelmächte" im Sicherheitsrat, kam aber zu dem Resultat, dass die bisher diskutierten Lösungen (das "funktionale Prinzip", regionale Quoten oder "Blockvertretung") unbefriedigend seien. Die MACLEAN'S-Kolumne bemerkte, dass Kanada sich die Entscheidung vorbehalten könnte, ob und in welchem Maße es Sicherheitsratsbeschlüsse umsetzen würde. Die MONTREAL GAZETTE bemängelte an den im Gegensatz zur "idealistischen" Völkerbundkonzeption "realistischen" Dumbarton Oaks-Vorschlägen, dass die wirtschaftlich-militärisch wichtigen Beiträge von "Mittelmächten" wie Kanada, Australien oder den Niederlanden nicht durch eine ausreichende Vertretung im Sicherheitsrat anerkannt würden. Abgesehen davon sei der Verfassungsentwurf mit seinem Großmachtveto und der Vermeidung einer Garantie des territorialen Status Quo eine deutliche Verbesserung gegenüber der Völkerbundsatzung. In einem Folgekommentar behauptete die Montrealer Zeitung, dass der Dumbarton Oaks-Plan mit der Führungsrolle der Großmächte zeige, dass Kanada durch seine Zurückweisung einer engeren und/oder institutionalisierten Commonwealth-Zusammenarbeit eine Chance vergeben habe, wirklichen Einfluss auf Form und Funktionieren der neuen Weltorganisation zu nehmen. Über das Commonwealth hätte Kanada mit den anderen Dominien am Verhandlungstisch sitzen können. Ein

⁹⁷ G.-H. Dagneau: "Gage de succès" in ACTION CATHOLIQUE, 11.10.1944, 4; G.-H. Dagneau: "Suicide à petit feu" in ACTION CATHOLIQUE, 14.10., 4; "L'œuvre de la paix" in LA PRESSE, 10.10., 6; P. Sauriol: "Dumbarton Oaks" in LE DEVOIR, 10.10., 1; C. Gautier: "Pour la préservation de la paix universelle" in LE DROIT, 10.10., 3; T. Greenwood: "Après Dumbarton Oaks: La seconde Société des Nations" in LE DROIT, 13.10., 3; "The New League of Nations" in HALIFAX CHRONICLE, 10.10., 6.

Artikel in *Canadian Business* schließlich unterstrich die Vorläufigkeit der Großmachtvorschläge und die von Kanada gewünschte weitere Diskussion unter den Vereinten Nationen. Die Vetofrage sei angesichts der für den Erfolg der Weltorganisation notwendigen Großmachteinheit sekundär.⁹⁸

In den Vereinigten Staaten wurde Kritik an dem Dumbarton Oaks-Verfassungsentwurf von Kanada und anderen führenden Mitgliedern der Vereinten Nationen (Australien, Brasilien, Norwegen und die Niederlande) erwartet. In der *NEW YORK TIMES* zitierte Lansing Warren als Belege dafür Kommentare der *WINNIPEG FREE PRESS*, die besonders den eingeschränkten Anwendungsbereich des Großmachtvetos bemängelten.⁹⁹ Auf einer Pressekonferenz am 13. Oktober erklärte King, Ottawa habe den Großmächten seinen Standpunkt während der Verhandlungen nach den Leitlinien der "quiet diplomacy" klargemacht. Eine öffentliche Kritik dagegen hätte andere "Mittelmächte" ermutigt, dasselbe zu tun, was den Erfolg der Gespräche ernsthaft gefährden hätte können. Laut Hutchison habe Ottawa zwar Einwände gegen die untergeordnete sicherheitspolitische Rolle der "Mittelmächte", sei aber generell nicht bereit, mit seiner Kritik das Vorhaben der Weltorganisation zu gefährden und würde deshalb bei seinen weiteren Schritten äußerste Vorsicht walten lassen. Die liberale Regierung wartete also sicherheitshalber erst einmal die öffentliche Aufnahme der Großmachtvorschläge ab.¹⁰⁰

Auch in akademisch-politischen Journalen wurden die Ergebnisse der Dumbarton Oaks-Konferenz engagiert diskutiert. Im *Canadian Forum* wurde der Plan als Fortsetzung der Großmachtallianz nach dem Krieg scharf kritisiert. Den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen sei in der Vollversammlung nur ein Forum zum "Dampf ablassen" gegeben. Wegen des Vetos würde die Weltorganisation nicht gegen den Willen einer Großmacht handeln können: "What it all comes to is that peace against some future challenger is firmly based upon the overwhelming power of the Big Three as long as they agree with one another. But this would be true whether there were an imposing international organization or not". In einem späteren Kommentar warnte das *Forum* vor überzogenen Erwartungen an eine selbstlose Sicherheitspolitik der Großmächte: "Not one of [the Big Three] has the slightest intention of allowing its nationalistic pursuit of its own national interests and security ... to be impeded by any international organization whatever. Hence the veto". Auch der *Round Table* bemerkte, dass die Vorschläge den Großmächten eine sicherheitspolitische Hegemonie einräumten, andere Mitglieder der Vereinten Nationen dagegen entmündigten. Allerdings bestünde die Hoffnung, dass die Dominien über eine engere Commonwealth-Zusammenarbeit mit London einen erheblichen Beitrag zu der

⁹⁸ "The World Around Canada" in *Canadian Business* 17-11, 1.11.1944, 100-3; "Mr. King's Statement" in *GLOBE AND MAIL*, 11.10., 6; "Canada and the Proposed League" in *HALIFAX CHRONICLE*, 11.10., 6; "Backstage at Ottawa" in *MACLEAN'S* 57, Nr. 22, 15.11., 14f., 62f.; "The Shape of the Peace" in *MONTREAL GAZETTE*, 10.10., 8; "Canada and Dumbarton Oaks" in *MONTREAL GAZETTE*, 14.10., 8; "A New League Is Born" in *OTTAWA CITIZEN*, 11.10., 20; B. Hutchison: "We Get Another Chance" in *VANCOUVER SUN*, 14.10., 4.

⁹⁹ Pearson an N. A. Robertson, 9.10.1944, mit beiliegendem Artikel von L. Warren: "Criticism Likely by Middle Powers" in *NEW YORK TIMES*, 9.10. in *NAC*, RG 25, Vol. 3280, DEA/6834-40, I.

¹⁰⁰ G. H. Waring: "King Explains Why Canada Not in Talks" in *MONTREAL STANDARD*, 14.10.1944; "Canada in Touch with Security Discussions" in *OTTAWA MORNING CITIZEN*, 14.10. in *NAC*, MG 26 J 6, Vol. 216, File 7. B. Hutchison: "In Ottawa Today" in *WINNIPEG FREE PRESS*, 13.10., 13.

Weltorganisation leisten könnten. Andernfalls sei Großbritannien selbst nicht in der Lage, seine Großmachtrolle im Sicherheitsrat ausreichend auszufüllen.¹⁰¹

Bereits während der Dumbarton Oaks-Verhandlungen hatte der Politologe James R. Mallory (*University of Toronto*, später *Brandon College*) bemerkt, dass Mitranys präventiver "funktionaler Ansatz" für eine neue Weltordnung über die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, in denen Mitglieder nach dem "funktionalen Prinzip" vertreten sein würden, ohne Zweifel einen großen Fortschritt gegenüber der Zwischenkriegszeit markierte. "However, international functional bodies will not of themselves stop wars, any more than good living conditions for the poor will stop all crime. We must provide some authority which will give aggressors less than an even chance of getting away with aggression". Die neue Weltorganisation würde im Gegensatz zu dem Kleinmacht-dominierten Völkerbund hauptsächlich von den Großmächten getragen werden. Deshalb sei die wirkliche Gefahr in der Nachkriegswelt das Entstehen von rivalisierenden Machtblöcken der Großmächte (der UdSSR und der USA) und ihrer Klientelstaaten. Weil die Großmächte ein Veto haben würden, sei zweifelhaft, ob die neue Weltorganisation in der Lage sein würde, die ernsthafteste Form von Nachkriegskonflikten - Rivalitäten zwischen Großmachtblöcken - in den Griff zu bekommen.¹⁰²

In der Öffentlichkeit war somit eine unübersehbare Unzufriedenheit mit der ausschließlichen Großmachtplanung für die Nachkriegswelt festzustellen. Ein Kommentar in SATURDAY NIGHT forderte Ende November, dass Kanada als führende "kleinere Macht" seine Energien auf eine bessere Einbindung in die und Mitsprache der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen an der Planung und Gründung der neuen Weltorganisation verwenden sollte. Wenig später wurde in demselben Magazin argumentiert, dass die Großmachtvorschläge im Vergleich zum Völkerbund eine Verschlechterung der "kollektiven Sicherheit" (Ausnahme: die Einstimmigkeitsbedingung in der Völkerbundsatzung) darstellten. Denn in der Dumbarton Oaks-Charta sei das sicherheitspolitische Gewicht der "kleineren Mächte", die im Völkerbund oft weitaus "verantwortungsvoller" als die Westmächte gehandelt hätten, zugunsten der Großmächte beschnitten worden und zwingt erstere in Klientelstaatenbeziehungen. Die politische Abhängigkeit der Weltorganisation von den Großmächten sei äußerst gefährlich: "The moment the three Great Powers disagree in fundamental questions, peace and security will have gone". Auch MACLEAN'S kritisierte, dass die Vorschläge den Großmächten und dem Sicherheitsrat die Führungsrolle zuschrieben und die Kompetenzen der Vollversammlung zu sehr beschränkten.¹⁰³

Auf der anderen Seite war die Öffentlichkeit trotz dieser Unzufriedenheit mit dem sich abzeichnenden Großmachtdiktat mehrheitlich der Ansicht, dass die Dumbarton Oaks-Vorschläge eine sicherheitspolitische Verbesserung gegenüber der Völkerbundsatzung darstellten. Die WINNIPEG FREE PRESS schlug gar vor, dass Kanada den nicht aufgenommenen sowjetischen Vorschlag für eine

¹⁰¹ "United Nations, Ltd." in Canadian Forum 24, Nr. 286 (1944/45), 1.11.1944, 173f. (Zitat 1); "Power Politics" in Canadian Forum 24, Nr. 289 (1944/45), 1.2.1945, 247 (Zitat 2); "Concert of the World" in Round Table 35, Nr. 137 (1944/45), 3-9.

¹⁰² J. R. Mallory: "What Kind of Postwar Security?" in UTQ 14-1 (1944/45), 90-100, 99f.

¹⁰³ "Peace Plan Flaw" in MACLEAN'S 57, Nr. 22, 15.11.1944, 1; "Canada and World Peace" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 12 (1944/45), 25.11.1944, 1; B. W. Brown: "Dumbarton Oaks Structure Not Built to Stand Up" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 13 (1944/45a), 2.12.1944, 14f.; B. W. Brown: "Will Small Nations Accept Big Power Dictatorship?" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 14 (1944/45b), 9.12.1944, 20f. (Zitat).

internationale Polizeiluftstreitmacht in seiner offiziellen Stellungnahme aufgreifen sollte, um die aus der ungelösten Vetofrage entstandenen Spannungen abbauen zu helfen.¹⁰⁴

Neben den ersten Reaktionen anderer Mitglieder der Vereinten Nationen (s. u.) auf die Dumbarton Oaks-Vorschläge gaben auch führende kanadische Beamte ihre Kommentare ab. Pearson sprach sich für baldige Beratungen mit den USA über den Chartaentwurf der Großmächte aus, weil man London gegenüber die eigene Position bereits dargelegt habe. Je früher dies geschähe, desto größer sei die Chance, Einfluss auf die Formulierung der endgültigen amerikanischen Position vor der Konferenz der Vereinten Nationen zu nehmen. Die eigene Position zu den Vorschlägen sollte zugleich den anderen Großmächten, Frankreich und "Mittelmächten" wie Norwegen, Belgien, Mexiko, der Tschechoslowakei oder den Niederlanden erläutert werden. Besonders Frankreich sei wegen seiner Hoffnungen auf einen ständigen Sicherheitsratssitz ein vielversprechender Ansprechpartner. Towers war der Meinung, dass das Großmachtveto es Mitgliedern der neuen Weltorganisation wie Kanada politisch erschweren würde, seine Streitkräfte ohne entsprechende Mitsprache zur Verfügung zu stellen: "I think that there should be an escape clause for any member when it comes to the use of armed forces". Ferner solle die politische Rolle der Vollversammlung gestärkt werden, andernfalls wäre die Weltorganisation nur eine "triple or quintuple alliance in disguise".

In diesem Zusammenhang entwickelte Wrong drei konkrete Vorschläge, um die politischen Verpflichtungen von nicht-ständigen/-vertretenen Mitgliedern besonders in Bezug auf Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats zu begrenzen: das Recht auf Ad-Hoc-Vertretung bei Interessenbetreff; die Beschränkung der Verpflichtung zur Umsetzung von Sicherheitsratsbeschlüssen auf an der Entscheidung beteiligte Mitglieder vor einer Zweidrittelmehrheitszustimmung der Vollversammlung; sowie zusätzliche militärische Abkommen einzelner Mitglieder. Robertson griff Wongs Punkte in einem Gespräch mit dem amerikanischen Botschafter in Ottawa, Ray Atherton, auf, setzte sich für eine bessere Vertretung der "Mittelmächte" in einer Weltorganisation ein und kritisierte die zunehmende Tendenz der Großmächte, Entscheidungen unter sich im Namen ihrer Klientelstaaten zu treffen. Der Kanadier beklagte sich dabei auch über den Ausschluss der kleineren Mächte von der EAC und wies darauf hin, dass die Dominien auf der Londoner Konferenz der Premierminister vehement gegen eine gemeinsame Commonwealth-Politik im Sinne der Klientelstaatenbeziehungen protestiert hatten.¹⁰⁵

Kings Haltung zu einer Weltorganisation, wie er sie dem Kabinett während der zweiten Wehrpflichtkrise im Oktober/November 1944 darlegte, schien sich im Vergleich zu seinen Gedanken in *Industry and Humanity* (Kap. 1) weiterentwickelt zu haben, was den kanadischen Beamten Anlass zur Hoffnung auf eine aktivere, konstruktivere Sicherheitspolitik gab. Der Premierminister bezeichnete die geplante neue Weltorganisation als Lieblingsprojekt Churchills und Roosevelts, strich aber angesichts

¹⁰⁴ S. McConnell: "Directive and Democratic Principles in Conflict" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 15 (1944/45), 16.12.1944, 16; "International Airforce" in WINNIPEG FREE PRESS, 25.10., 13.

¹⁰⁵ Zu den vorhergehenden beiden Abschnitten siehe Pearson an N. Robertson, 12.10.1944; Wrong an Towers, Rasminsky, 14.10.; Towers an Wrong, 3.11.; Wrong an Towers, 10.11. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Bohlens Memorandum über Ray Athertons Gespräch mit N. Robertson, 5.11. in FRUS 1944-I, 933-6. Zu Pearsons Brief vgl. Pearson 1972-I, 270f. Zum Treffen mit Atherton und Bohlens vgl. die etwas überzogene Interpretation der "Implikationen" von Robertsons Bemerkungen in Granatstein 1981, 149. Bohlens Memoiren erwähnten dieses Treffen nicht (Bohlen 1973, Kap. 8 und 9).

eines möglichen Zerbrechens der Zusammenarbeit mit der Sowjetunion die Notwendigkeit zur anglo-amerikanischen Einheit heraus: "[As] much as I did not like the use of force in any form I was nevertheless prepared to support a world organization that might have force as its ultimate means of maintaining peace". Diese Äußerung ging im Gegensatz zu Kings eher allgemeinen Erklärungen vom 9. Juli 1943 und 4. August 1944 konkret auf das Kernproblem der Sicherheitspolitik ein. Somit war nun eine positivere Haltung zur "kollektiven Sicherheit" festzustellen, die sich hauptsächlich mit der manifesten Bereitschaft der beiden Partner im "nordatlantischen Dreieck" erklären ließ, in der neuen Weltorganisation eine Führungsrolle zu übernehmen.¹⁰⁶

7.5.: Die Reaktionen anderer Mitglieder der Vereinten Nationen auf den Chartaentwurf

Im Gegensatz zu Großbritannien, das die Dominien tagtäglich über die Entwicklungen der Dumbarton Oaks-Gespräche informiert und konsultiert hatte, waren Washingtons lateinamerikanische Klientelstaaten nur in zwei Zirkulartelegrammen an amerikanische Vertretungen und auf zwei Treffen in der Metropole am Potomac am 15. und 16. September über den Verhandlungsfortschritt unterrichtet worden, nachdem sich der brasilianische Botschafter über den eklatanten Mangel an Informationen beklagt hatte. Hull hatte die amerikanische Position dabei als "Mittel-" und "Kleinmacht"-freundlich dargestellt: "[W]e had... insisted on the observance of the rights of middle- and small-sized nations, ... we recognized that the large and small nations were interdependent, and ... we had sought in every way to increase the functions of the Assembly". Drei Tage nach Veröffentlichung der Dumbarton Oaks-Charta fand im *Blair House* das erste von insgesamt vier Treffen statt, auf denen die Amerikaner die Stärken des Großmachtkompromisses priesen, lateinamerikanische Vertreter dagegen eine weitergehende Einbeziehung feststehender regionaler sicherheitspolitischer Arrangements¹⁰⁷ forderten, das Prinzip der Staatengleichheit hervorhoben, ein Stimmrecht für Konfliktparteien ablehnten und eine politische Stärkung der Vollversammlung befürworteten. Bis Ende Dezember 1944 einigten sich beide Seiten darauf, in Mexico City eine interamerikanische Konferenz über "Probleme von Krieg und Frieden" abzuhalten, die zwischen dem 21. Februar und 8. März 1945 im Schloss Chapultepec stattfinden sollte. Zu diesem Zeitpunkt hatten neun der lateinamerikanischen Staaten (Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Haiti, Mexiko, Panama, Uruguay und Venezuela) einem sog. "Koordinationsausschuss" ihrer Vertreter unter Vorsitz von J. M. Cabot (Leiter der Unterabteilung des

¹⁰⁶ Kings Tagebucheintrag, 25.10.1944, 1031, 1035 (Zitat); vgl. 26.10., 1043 in NAC, MG 26 J 13. Vgl. Eayrs 1972-III, 139f. Vgl. ebenso Kings Unterhauserklärung vom 11. August (s. o.). Zu Kings Überlegungen über den Einsatz von Zwang und Gewalt siehe Craven 1980, 85f.

¹⁰⁷ Auf den Außenministerkonferenzen von Havanna (21. - 30. Juli 1940) und Rio de Janeiro (15. - 28. Januar 1942) hatten sich die PAU-Mitglieder auf Konsultationen bei äußeren Bedrohungen der gemeinsamen Sicherheit oder der Kolonialgebiete in der westlichen Hemisphäre (1940) sowie auf die Schaffung eines Verteidigungsausschusses (1942) einigen können. Siehe die Resolutionen XV, XVI, XVII und XX der Schlussakte der Havanna-Konferenz in DSB 3, Nr. 61 (1940), 127-48, 136-9; Resolution XXXIX der Schlussakte der Rio de Janeiro-Konferenz in DSB 6, Nr. 137 (1942), 117-40, 139f. Russell/Muther 1958, 25ff., 56ff.; S. G. Inman: *Inter-American Conferences, 1826 - 1954: History and Problems*. Washington 1965, 199-208.

State Department für Zentralamerika und den Karibikraum) ihre Vorstellungen zu den Dumbarton Oaks-Vorschlägen schriftlich vorgelegt.¹⁰⁸

Die Positionen der lateinamerikanischen Republiken werden im Folgenden in der Reihenfolge analysiert, in der Ottawa sie rezipierte. Es blieb dabei offen, ob und inwieweit die kanadische Regierung bereit sein würde, ihre erst während des Kriegs enger geknüpften diplomatischen Kontakte in Lateinamerika¹⁰⁹ zur Koordination einer möglichen gemeinsamen "Mittelmacht"-Position zu nützen, was die Instruktionen an Vertreter u. a. in Argentinien, Brasilien und Mexiko nahe legten. Die ersten Stellungnahmen zur Dumbarton Oaks-Charta von anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen, die Ottawa am 9. Oktober von seinen Vertretern erbeten hatte (s. o.), waren zurückhaltend. Nach anfänglichem Widerstand erklärte die australische Regierung, dass die Mitgliedschaft der Sowjetunion in der Weltorganisation auf jeden Fall sichergestellt werden müsse, weshalb sie in der Vetofrage Konzessionen machen würde. Reaktionen der Niederlande, Belgiens, Irlands, Brasiliens, polnischer und tschechoslowakischer Vertreter waren zunächst unverbindlich oder unergiebig.¹¹⁰ Etwas später erhielt Ottawa eine erste umfassende Stellungnahme Uruguays, das den Dumbarton Oaks-Plan grundsätzlich begrüßte. Besondere uruguayische Ergänzungsvorschläge waren das Recht von Nicht-Mitgliedern auf Ad-Hoc-Repräsentation im Sicherheitsrat bei Interessenbetreff und die Forderung nach flexibleren Bestimmungen zur Einbindung regionaler Abkommen oder Arrangements wie dem panamerikanischen System in die geplante Weltorganisation.¹¹¹

¹⁰⁸ Auszug aus einem Memorandum Norman Armour's (geschäftsführender Leiter der Südamerika-Abteilung) über ein Gespräch mit dem brasilianischen Botschafter in Washington, Carlos M. Pereira E Sousa, 12.9.1944; Memoranda von J. M. Cabot über Hulls Treffen mit lateinamerikanischen Vertretern, 15.9., 16.9.; Protokoll über das 2. *Blair House*-Treffen, 26.10.; Aufzeichnungen zum 4. Treffen der lateinamerikanischen Vertreter mit Nelson Rockefeller (der für Südamerika zuständige Unterstaatssekretär), 27.12. in in FRUS 1944-I, 924-30, 937-40, 954-9. Auszüge aus Stettinius Tagebucheinträgen, 25.10., 10.11., 14.11. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 158ff., 167f., 172. Vgl. Hull 1948-II, 1710f. (Zitat). Siehe weiter Memorandum "Comments of the Latin American Republics on the Dumbarton Oaks Proposals" der britischen Botschaft in Washington, 13.2., mit beiliegender zusammenfassender Übersetzung aus dem Spanischen des Memorandums "Proposals for the Establishment of a General International Organisation: Comments of the Other American Republics" des Koordinationsausschusses, [o. D., Mitte Dezember] in NAC, RG 25, acc. 89-90/214, Box 14, File 599. Zu diesem Abschnitt insgesamt siehe Notter 1950, 400f.; Russell/Muther 1958, 551ff.; Campbell 1973a, 113f.

¹⁰⁹ Die kanadische Gesandtschaft in Brasilien war am 10. Dezember 1943 auf den Rang einer Botschaft erhoben worden, die Gesandtschaft in Chile 1944. Die neuen kanadischen Vertretungen in Mexiko und Peru wurden 1944 gleich als Botschaften eingerichtet. Der kanadische Gesandte in Argentinien wurde im März 1944 aus Protest gegen die neue rechtsgerichtete, nazi-freundliche Regierung in Buenos Aires zurückberufen, bis die diplomatischen Beziehungen im April 1945 wieder aufgenommen wurden. Lingard/Trotter 1950, 143, 277-80; Hilliker 1990-I, 231, 247, 284.

¹¹⁰ Telg. 23, australischer Premierminister an kanadischen Premierminister, 10.10.1944; Dep. 237, 240, *Chargé d'Affaires* bei den europäischen Exilregierungen in London/T. A. Stone, 12.10.; Dep. 128, Hochkommissar in Dublin an SSEA, 17.10.; Dep. 186, Botschaft in Rio de Janeiro/E. B. Rogers an SSEA, 20.10. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Telg. 138, 139, Evatt an australischen Hochkommissar in London/Bruce, 19.9.; Telg. 889, australischer Gesandter in Washington/Dixon an Evatt, 19.9. in DAFP 7, 537f., 546. Telg. 263, australische Regierung an SSDA, 10.10. in PRO, DO 35/1870, WR 208/13.

¹¹¹ Dep. 264, Botschafter in Santiago/W. Chipman an SSEA, 3.11.1944, mit beiliegendem Memorandum "The Position of the Government of Uruguay ...", 28.9. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Das uruguayische Memorandum wurde im Oktober 1944 dem *State Department* und später auch der San Francisco-Konferenz vorgelegt. Siehe United Nations. Information Organizations/United States. Library of Congress (Hg): Documents of the United Nations Conference on International Organization. 22 Bände. New York/London. Bd. III: Dumbarton Oaks Proposals: Comments and Proposed Amendments (English Text). London/New York 1945 (im Folgenden DUNCIO 1945-III), 26-33. Zur Regierungshaltung vgl. Auszug aus einer Erklärung des uruguayischen Botschafters in Washington, Juan Carlos Blanco, in LA PENSA, New York, 2.11. in United Nations Information Office: War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 5 to the United Nations Review, April 15, 1945. New York 1945, 88.

Ein hochrangiger polnischer Diplomat der Londoner Exilregierung, Jan Librach (Leiter der Großbritannien-Abteilung des Außenministeriums), überreichte einem kanadischen Vertreter ein "inoffizielles" Memorandum vom August, dessen Kritik offensichtlich auch nach der Veröffentlichung des Dumbarton Oaks-Plans aufrechterhalten wurde. Librach erklärte, seine Regierung betrachte die Großmachtvorschläge als "unannehmbar", weil sie "undemokratisch" seien: "[T]he draft simply provides a 'Gentleman's Agreement' between the three most powerful nations in the world". Der aus kanadischer Sicht interessanteste Vorschlag der polnischen Regierung war das Recht von Nicht-Mitgliedern, bei Interessenbetreff an Sitzungen des Sicherheitsrats stimmberechtigt teilzunehmen. Bedenklicher dagegen waren Vorstellungen zur Errichtung eines "europäischen Pakts", die dem britischen Vorschlag einer UNCE ähnelten und eine größere Bereitschaft zu sicherheitspolitischen Regionalabkommen außerhalb einer Weltorganisation als in Ottawa andeuteten.¹¹²

Zwischen dem 1. und 6. November hielten Australien und Neuseeland in Wellington eine Konferenz ab, um Fragen, die das Canberra-Abkommen betrafen, zu diskutieren. Auf dieser Konferenz wurden im Wesentlichen die bekannten Positionen beider Dominien in Bezug auf die Dumbarton Oaks-Charta wiederholt: Kritik am Ausschluss der "kleineren Mächte" von der Nachkriegsplanung; Widerstand gegen Moskaus Anspruch auf Vertretung einzelner Sowjetrepubliken in der Weltorganisation; stärkere Exekutivbefugnisse der Sicherheitsorganisation; eine Garantie der "territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit" von Mitgliedstaaten; sowie mehr sicherheitspolitische Befugnisse für die Vollversammlung. Die Wellington-Konferenz verabschiedete verschiedene Resolutionen mit entsprechenden Verbesserungsvorschlägen der Dumbarton Oaks-Charta, welche die Grundlage der australischen Änderungsvorschläge in San Francisco werden sollten.¹¹³

Der kanadische Hochkommissar in Neuseeland, Dr. Walter A. Riddell, berichtete, Evatt habe ihm gegen Ende der Wellington-Konferenz zu verstehen gegeben, dass Australien Kanada in seinem Bestreben, die Stellung der Dominien in der geplanten Weltorganisation zu verbessern, voll unterstützen werde. Eine Parlamentsrede im September hatte gezeigt, dass Evatt wie die Kanadier in "Mittelmacht"-Kategorien dachte: "The community of nations consists of small and near-great Powers as well as the Big Three or the Big Four". Ende November anerkannte Evatt in einer weiteren Rede die Führungsstellung der Großmächte, forderte aber eine weitergehende Beteiligung der kleineren Mächte: "The [world] organization will ... succeed only if there is leadership of the great Powers together with

¹¹² Chargé d'Affaires bei den Londoner Exilregierungen/John Starnes an Wrong, 3.11.1944 (Zitat), mit beiliegendem "inoffiziellen" Memorandum der polnischen Exilregierung, nicht abgezeichnet, August 1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Dieses Memorandum war bis dahin nur einigen britischen Diplomaten übergeben worden. In Balawyders Arbeit wurde die hier relevante diplomatische Dimension der kanadisch-polnischen Beziehungen vernachlässigt. Vgl. A. Balawyder: *The Maple Leaf and the White Eagle: Canadian-Polish Relations, 1918 - 1978*. New York 1980, Kap. 6. Starnes war ein Nachrichtendienstoffizier, der zeitweilig an die kanadische Vertretung bei den Exilregierungen abkommandiert war. Seine vor kurzem veröffentlichten Memoiren erwähnen das Treffen mit Librach nicht. Vgl. J. K. Starnes: *Closely Guarded: A Life in Canadian Security and Intelligence*. Toronto/Buffalo/London 1998, Kap. 4.

¹¹³ Evatts Erklärung im australischen Repräsentantenhaus, 30.11.1944 in Evatt (Hg) 1945, 238-49, 239ff. Telg. 441, amerikanischer Gesandte in Wellington, K. S. Patton, an Hull, 8.11. in FRUS 1944-III, 196ff. O'Shea 1949/50, 62-8; N. Harper/D. Sissons: *Australia and the United Nations*. New York (Carnegie Endowment for International Peace: National Studies on International Organization) 1959, 43-6; Watt 1967, 81; Hasluck 1980, Kap. 14; Renouf 1983, 138ff. Die zwölf Resolutionen der Wellington-Konferenz waren nach ihrer ausdrücklichen Billigung durch das Kabinett in Canberra am 10. November die erste umfassende Stellungnahme Australiens zum Thema Weltorganisation. Hasluck 1954, 155-8; DAPF 7, 626ff.

active participation by the lesser Powers".¹¹⁴ Trotz diesen offensichtlichen Gemeinsamkeiten hielt Ottawa weiterhin an seiner Distanz zu Canberras Politik und Kooperationsangeboten fest.

Ende November wurde Ottawa durch den britischen Botschafter in Caracas über die venezuelischen Kommentare zu den Dumbarton Oaks-Vorschlägen unterrichtet. Auch Venezuela griff die nur wenig verhohlene Großmachtallianz an und forderte eine stärkere Berücksichtigung der "mittleren" und kleineren Mächte. Lateinamerikanische Staaten sollten bevorzugt in den Sicherheitsrat gewählt werden. Nicht-vertretene Mitglieder sollten bei Interessenbetreff ein Recht auf Anhörung in Ratsdiskussionen haben. Die Kompetenzen der Vollversammlung sollten auf Kosten des Rats ausgebaut werden. Schließlich sollte der Sicherheitsrat bei Sanktionsmaßnahmen so weit möglich auf regionale Sicherheitsorganisationen zurückgreifen. Diese für die lateinamerikanischen Republiken repräsentative regionalistische Orientierung stand den entsprechenden Überlegungen in Ottawa diametral entgegen und war kein gutes Omen für eine mögliche Zusammenarbeit.¹¹⁵

Aus Europa berichtete Botschafter Dupuy zur selben Zeit, dass Spaak ihm die Haltung seiner Regierung dargelegt habe. Belgien begrüßte die Zusammenarbeit der Großmächte bei der Gründung der neuen Weltorganisation, die Loslösung der Organisation von den Friedensverträgen, die im Vergleich zum Völkerbund verbesserten Exekutivbestimmungen und -organe (MSC) des Dumbarton Oaks-Entwurfs sowie die Möglichkeit zum Abschluss von regionalen Abkommen. Spaak kritisierte die sowjetische Vetohaltung und die zu dominante Position der Großmächte, welche "die kleineren Staaten zu einer bloßen Beobachterrolle verurteile". Belgien stimme deshalb mit der niederländischen Regierung darin überein, den Großmächten ihre Kritik an den Dumbarton Oaks-Vorschlägen mitzuteilen, um nicht weiter vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden.¹¹⁶

Wrong schlug King, der Dupuys Bericht eingehend studiert hatte, vor, den Großmächten bald eine eigene Stellungnahme mit Verbesserungsvorschlägen zum Dumbarton Oaks-Plan, die z. T. bereits in die Presse durchgesickert waren (Kap. 8), zu übermitteln, was bereits Ende August von verschiedenen Beamten und Mitte Oktober von Pearson angeregt worden war: "The activities of the Latin-American bloc at the Civil Aviation Conference at Chicago seemed to me to emphasize the desirability of getting some changes made in the Dumbarton Oaks proposals before they are officially submitted as the basis for a United Nations conference". Wrong sah die weiteren Entwicklungen hinsichtlich der

¹¹⁴ W. A. Riddell an N. Robertson, 7.11.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5757, DEA/62-A (s). Riddells Tagebucheintrag, 5.11. in York University Archives (YORKUA), Toronto, W. A. Riddell Papiere, Vol. 1. Evatts Reden im australischen Repräsentantenhaus, 8.9., 30.11. in Evatt (Hg) 1946, 209-29, 212; 238-49, 241 (Unterstrichungen im Original). Je ein kanadischer und ein britischer Vertreter wohnten der Eröffnung und der Schlusssitzung der Wellington-Konferenz als Beobachter bei und erhielten Kopien der Resolutionen. Vgl. Renouf 1983, 139; DAFP 7, 626n1.

¹¹⁵ Dep. 151, britischer Botschafter in Caracas/Sir George Ogilvie-Forbes an Eden, 24.11.1944, mit beiliegender Dep. 150, Ogilvie-Forbes an Eden, 23.11., und beiliegender Zusammenfassung der venezuelischen Kommentare des britischen Botschaftsangehörigen Francis, o. D., in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Venezuelas Vorschläge waren dem *State Department* am 8. November überreicht und nur wenig später veröffentlicht worden. Auf der San Francisco-Konferenz wurden sie als offizielles Konferenzpapier eingereicht. Siehe Memorandum "Observations of ... Venezuela on the Recommendations Adopted at the Dumbarton Oaks Conferences [sic] for the Creation of a Peace Organization", 31.10. in DUNCIO 1945-III, 189-231.

¹¹⁶ Spaak hatte sich schon früher über das sicherheitspolitische Ungleichgewicht zwischen den Groß- und Kleinmächten beklagt. Auszug aus Dep. 54, amerikanischer Botschafter in Belgien, Charles Sawyer, an Slettenius, 25.11.1944 in FRUS 1944-I, 940f. Vgl. Spaaks Bemerkungen in Memorandum "Conversation Between Mr. Norman Robertson ... and Mr. Spaak ... 17th May, 1944", o. D. [17.5.?], nicht abgezeichnet [von Dupuy?] in NAC, MG 26 J 4, Vol. 348, C-240531. Vgl. dagegen die öffentlich geäußerten, gemäßigten Ansichten des belgischen Außenministers in Spaak 1969-I, 183-6.

lateinamerikanischen "Blockbildung" auf den Konferenzen in Mexiko City und San Francisco hier durchaus treffend voraus. Es erschien deshalb wünschenswert, nicht nur die Großmächte, sondern auch andere "Mittelmächte" von der kanadischen Haltung zu unterrichten, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Es war allerdings mehr als fraglich, ob eine solche Kritik vor der Konferenz der Vereinten Nationen zu einer Modifikation der Dumbarton Oaks-Vorschläge führen könnte. Schließlich stellten diese Vorschläge trotz ihrer öffentlich propagierten Vorläufigkeit den augenblicklichen Konsens der "Großen Drei" dar, was entsprechende Konsequenzen für die Positionen der einzelnen Großmächte hatte. King stimmte diesen Empfehlungen am 14. Dezember zu. Wongs Ausführungen zu den lateinamerikanischen Staaten zeigten einmal mehr, dass die freie Welt auch aus Ottawas Sicht in Klientelstaatenbeziehungen geordnet war. Kanadas plötzliche "Mittelmacht"-Diplomatie täuschte dabei über die eigene Position als Angehöriger des "britischen Lagers" hinweg. Ottawa übersah ebenfalls, dass sich die Dumbarton Oaks-Kritik der lateinamerikanischen Republiken in vielerlei Hinsicht mit den eigenen Beanstandungen deckte.¹¹⁷

Nach Auskunft von Jean Désy hatte die brasilianische Regierung ihren Vertreter in Washington angewiesen, dem *State Department* ihre Kommentare zu den Dumbarton Oaks-Vorschlägen zu übergeben. Rio de Janeiro strebte eine ständige Vertretung der lateinamerikanischen Staaten im Sicherheitsrat an, was der dortige britische Botschafter Ende Februar 1945 als verdeckte Forderung nach einem eigenen Sicherheitsratssitz interpretierte. Brasilien war weiterhin für eine Suspendierung des Stimmrechts von Konfliktparteien im Sicherheitsrat.¹¹⁸ Anfang Dezember wurde dem Außenministerium von der mexikanischen Botschaft ein knapper Verfassungsentwurf für eine Weltorganisation (*Permanent Union of Nations*; PUN) mit einem umfangreichen Kommentar übergeben. Der mexikanische Entwurf, welcher der amerikanischen Regierung bereits am 5. September überreicht worden war, unterschied sich von dem Dumbarton Oaks-Plan dadurch, dass die politische Bedeutung der Vollversammlung (mit einer Dreiviertel- statt einer Zweidrittelmehrheitsregel) deutlich aufgewertet werden sollte. Außerdem sollte der (Sicherheits)Rat keine ständigen Großmachtm Mitglieder haben, sondern aus je sechs "semi-permanenten" und sechs nicht-ständigen von der Vollversammlung gewählten Mitgliedern bestehen. Die "semi-permanenten" Ratsmitglieder sollten ihrer Bedeutung für den Weltfrieden entsprechend alle acht Jahre von der Vollversammlung neu gewählt werden. Ratsentscheidungen sollten außer in Verfahrensfragen unter Ausschluss von Konfliktparteien einstimmig sein. Im Falle eines Friedensbruchs sollten die betroffenen Staaten mit den "semi-permanenten"

¹¹⁷ Zu den vorhergehenden beiden Abschnitten siehe Memorandum, Wrong an King; 13.12.1944 (mit Marginalien des Premierministers vom 14. Dezember), mit beiliegender Dep. 54, Botschafter in Brüssel/Pierre Dupuy an SSEA, 29.11. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV.

¹¹⁸ Dep. 218, Botschafter in Rio de Janeiro/Jean Désy an SSEA, 8.12.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Dep. 23, britischer Botschafter in Rio de Janeiro/D. Gainer an Eden, 30.1.1945, mit den beiliegenden brasilianischen Kommentaren zum Dumbarton Oaks-Chartaentwurf, 4.11.1944 [FO Confidential Print U 1317/12/70] in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Box 14, File 598. Vgl. Memorandum "Brazilian Comment on Dumbarton Oaks Proposals", geschäftsführender brasilianischer Außenminister an amerikanischen Chargé d'Affaires in Rio, 4.11.1944 in DUNCIO 1945-III, 232-5. Die brasilianischen Vorstellungen wurden auch in der kanadischen Öffentlichkeit diskutiert. Vgl. B. T. Richardson: "Proposals for San Francisco" in WINNIPEG FREE PRESS, 1.3.1945, 13. Eine weitere brasilianische Forderung war die Anerkennung regionaler Sicherheitsarrangements, deren Konfliktbeilegungsmaßnahmen nur dann vom Sicherheitsrat sanktioniert werden sollten, wenn die jeweilige Friedensstörung überregionale Bedeutung besäße.

Ratsmitgliedern einem internationalen Generalstab Kontingente ihrer Streitkräfte zur Verfügung stellen.¹¹⁹

Die vorläufige norwegische Haltung schließlich, wie sie Ottawa mitgeteilt wurde, wich von den bisher referierten Haltungen der Mitglieder der Vereinten Nationen ab. Eduard Hambro aus dem norwegischen Außenministerium erklärte dem kanadischen Vertreter bei den Londoner Exilregierungen, Thomas Stone, dass seine Regierung trotz einiger Kritikpunkte dazu bereit sei, der geplanten Weltorganisation ohne irgendwelche Änderungen des Dumbarton Oaks-Plans beizutreten.¹²⁰

Zusammenfassung

Im Sommer 1944 beschloß das Außenministerium, den Nachkriegsausschuss und seine militärischen Mitglieder bei der Ausarbeitung grundsätzlicher Positionen zur Sicherheitspolitik zu umgehen, um die Oberhand bei der politischen Planung zu wahren. Dieser Entschluss ist u. a. auf die Befürchtungen der Diplomaten zurückzuführen, dass ihre militärischen Kollegen nur allzugerne kanadische Kontingente für eine internationale Polizeimacht oder längerfristige Verpflichtungen für Besatzungstreitkräfte in Europa unterstützen würden, um ihre im Krieg erworbene Bedeutung in die Friedenszeit hinüber zu retten. Aus politischen Gründen allerdings (Québecs Veto gegen Überseewehrpflicht) waren King und das Außenministerium gegen jede militärische Verpflichtung, die beträchtliche kanadische Kontingente erfordern könnte.¹²¹ Interessanterweise lag der erst kurz vor Verhandlungsbeginn erhaltene amerikanische Verfassungsentwurf für die Dumbarton Oaks-Konferenz näher an den kanadischen Vorstellungen als die Memoranda des *Foreign Office*, zu deren Erstfassung die Dominien im Mai ihre Kommentare abgegeben hatten.

Während der Dumbarton Oaks-Gespräche erhielten die kanadischen Vertreter in Washington die meisten ihrer Informationen über den Gesprächsverlauf von britischer Seite. Kontakte mit dem *State Department* (Hickerson, Paswolski) waren ebenso sporadisch wie unergiebig. Gespräche mit den sowjetischen und chinesischen Delegationen gab es den Quellen nach nicht. Ottawa verhielt sich somit als Klientelstaat Großbritanniens, war aber mit der britischen Fürsprache insgesamt zufrieden. Vereinzelte kanadische Versuche, über Großbritannien Einfluss auf den Gesprächsverlauf zu nehmen (wie etwa Pearsons Bemühungen über ein Abkommen über die Verwendung von Streitkräften zwischen

¹¹⁹ Note 491, mexikanische Botschaft in Ottawa an kanadisches Außenministerium, 7.12.1944, mit beiliegendem Chartaentwurf, 5.10., und beiliegendem Kommentar, o. D.; Memorandum, G. W. Hilson an Glazebrook, 22.12.1944, mit G. W. Hilsons beiliegender Übersetzung *Draft for the Constitution of a 'Permanent Union of Nations' Submitted by the Mexican Foreign Office to the U.S. Government on September 5, 1944*; und Hilsons beiliegender Zusammenfassung des Kommentars *Opinion of the Mexican Foreign Office on the Dumbarton Oaks Plan ...*, 22.12. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Der mexikanische, 224-seitige Originalentwurf in Spanisch mit dem Titel *Opinion de la Secretaria de Relaciones Exteriores de Mexico sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks para la Creación de una Organización Internacional General* ist in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), File Pocket. Vgl. Dep. 23, britische Botschaft in Mexiko City/C. H. Bateman an Eden, 5.2.1945, mit beiliegenden Memoranda "The Dumbarton Oaks Proposals - Advantages - Deficiencies - Amendments", undatiert, und *Draft for a Constitution of a 'Permanent Union of Nations' ...*, 5.9. [FO Confidential Print U 1128/12/70] in NAC, RG 25, acc. 1989-90/214, Box 14, File 598.

¹²⁰ Dep. 354, Vertreter bei den Londoner Exilregierungen/T. A. Stone an SSEA, 22.12.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), VI.

¹²¹ Keatings Behauptung, der CPHP-Ausschuss habe die Nachkriegsplanung für eine Weltorganisation übernommen, ist deshalb nur halbbrichtig (Keating 1993, 33).

einzelnen Mitgliedern; oder die Frage der Wahlkriterien nicht-ständiger Ratsmitglieder), waren nicht erfolgreich.

Die Dumbarton Oaks-Vorschläge enthielten bereits einen Großteil der Bestimmungen der San Francisco-Charta, sparten allerdings Entscheidungen über politisch besonders heikle Punkte - das Sicherheitsratsveto und die Treuhandbestimmungen - aus. Weitere Auslassungen und strittige Punkte waren die Bestimmungen über die Wahlkriterien für nicht-ständige Sicherheitsratsmitglieder, welche Staaten Gründungsmitglieder sein sollten¹²², das Statut eines neuen Weltgerichtshofs, militärische Einzelheiten (Regelung des Zur-Verfügung-Stellens nationaler Truppenkontingente und von Stützpunkten; Zusammensetzung des MSC), das "Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten", die Auflösung des Völkerbunds und die Mitgliedschaft einzelner Sowjetrepubliken.¹²³ Der Mitte September zurückgewiesene Vetokompromiss sollte die Grundlage für die endgültige Formulierung in der San Francisco-Charta bilden.¹²⁴ Überraschenderweise gab es in Dumbarton Oaks keine Auseinandersetzung über die Regionalismus-Frage.¹²⁵ Der anfänglich stark anti-regionalistische Impetus auf kanadischer Seite schwächte sich über den Sommer deutlich ab (MacKays Überlegungen), was nicht zuletzt auf die Abwesenheit von Churchills Vorstellungen in den offiziellen britischen Memoranda zurückzuführen ist. Insgesamt waren die amerikanischen und britischen Diplomaten mehr an der Ausarbeitung eines detaillierten Verfassungsentwurfs interessiert als Stalin, Roosevelt und Churchill, denen mehr am Zustandebringen eines grundsätzlichen sicherheitspolitischen Konsens gelegen war. Dies wird aus ihrer Bereitschaft, die Lösung der zentralen Vetofrage auf die Jalta-Konferenz zu vertagen, deutlich. Zusammenfassend war die Dumbarton Oaks-Charta wegen des umfassenden Konsens der Großmächte positiv zu bewerten.¹²⁶

Gegenüber Moskau war auf kanadischer Seite ein unterschwelliges Unbehagen und ein zunehmendes Nicht-Verstehen zu bemerken, was besonders mit der Frage der Sowjetrepubliken und dem Veto zusammenhing. Die kanadische Tendenz, Moskaus oder Washingtons Haltung als den Interessen der "kleineren Mächten" gegenüber besonders ablehnend zu verstehen, wurde von britischen Vertretern gerne ermutigt, um London als wohlwollenden Fürsprecher seiner Klientelstaaten darstellen zu können.¹²⁷ Das Klientelstaatenproblem wurde auch in der Öffentlichkeit erkannt. Ein Kommentar im

¹²² Die Sowjetunion lehnte Washingtons Vorschlag der Mitgliedschaft der Vereinten und assoziierten Nationen ab und bestand auf einer Beschränkung auf die Unterzeichner der Erklärung der Vereinten Nationen. Dies zeigte im Hinblick auf die befürwortete Mitgliedschaft der Sowjetrepubliken einen gewissen Widerspruch in der Haltung des Kreml, denn die Erklärung der Vereinten Nationen war ja von der Sowjetunion als Ganzes, nicht von ihren einzelnen Republiken, unterschrieben worden. Vgl. Hoopes/Brinkley 1997, 144f.

¹²³ Vgl. dazu King 1973, 174; Barton 1974, 511, 622f.; Woodward 1976-V, 148-51.

¹²⁴ Speziell dazu siehe Campbell 1973a, 49; sowie die Bemerkungen in Dilks (Hg) 1971, 669.

¹²⁵ Vgl. dazu Hughes 1973, 271f.

¹²⁶ Die vorliegende Arbeit folgt in ihrem Urteil Notter 1950, 337f.; Jebb 1972, 149f.; Campbell 1974a, 57; Hughes 1973, 304; Schild 1995, 171. Vgl. dagegen aber Divine 1967, 227f.; Hilderbrand 1990, 256f.

¹²⁷ Siehe dazu folgende Bemerkung: "Mr. Wrong thought it was only the Russians who were so anti-Small-Power. When I explained to him that on the E.A.C. the U.K. Representative received next to no support from Mr. Winant [der amerikanische Vertreter, d. V.], he was surprised". Siehe J. J. S. Garner an Stephenson, 2.11.1944, mit beiliegendem Memorandum des britischen Hochkommissariats in Ottawa, 31.10. in PRO, DO 35/1870, WR 208/131.

Canadian Forum etwa sprach während der Dumbarton Oaks-Gespräche davon, dass die Sowjetunion, Großbritannien und die Vereinigten Staaten dabei seien, die Welt in drei bzw. zwei (anglo-amerikanische vs. sowjetische) Einflussphären aufzuteilen, was kleinere Mächte in die Position von Klientelstaaten zwänge. Autoren wie Mallory wiesen auf die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit von amerikanisch-sowjetischen Spannungen hin, was das Dominion in die unbehagliche Position eines Puffers oder möglichen (Luft-)Schlachtfelds drängen würde.¹²⁸ Solche Befürchtungen über einen heraufdämmernden Ost-West-Konflikt wurden von offizieller Seite allerdings als hypothetisch angesehen und nicht wirklich ernst genommen.¹²⁹

Die Verweigerung einer detaillierteren offiziellen Stellungnahme zu den Dumbarton Oaks-Vorschlägen wurde von der kanadischen Regierung mit der politischen Positionierung des republikanischen Präsidentschaftskandidaten Dewey kurz vor Konferenzbeginn begründet. Es war eigenartig, dass Ottawa seine Stellungnahme nur deshalb zurückhielt, weil Dewey diese Meinung, die schon vorher etwa von Van Kleffens oder von Evatt anlässlich des Abschlusses des ANZAC-Abkommens¹³⁰ vertreten worden war, geäußert hatte. Außerdem gab Dewey sofort nach der Veröffentlichung seine grundsätzliche Unterstützung für den Großmachtplan bekannt, was diesen trotz des weiterhin bestehenden "Kleinmacht"-Problems weitgehend entpolitisierte.¹³¹ Die King-Regierung aber hielt stur, unüberlegt und ohne Grund an ihrer Verweigerungspolitik fest. Die Verweigerung einer offiziellen Stellungnahme¹³² zu den Vorschlägen erscheint in diesem Licht ungerechtfertigt, besonders angesichts der Tatsache, dass die Beamten im Außenministerium sich nach einigen Überlegungen jetzt daran machten, ein entsprechendes Memorandum an die Großmächte, die Dominien und interessierte "Mittelmächte" zu verfassen. Die King-Regierung war wieder einmal übervorsichtig und versuchte, über ein für kanadische Verhältnisse ungewöhnlich umfangreiches Informationsprogramm des WIB von der fehlenden Vertretung der eigenen Interessen, die in der diplomatischen Korrespondenz klar bestimmt worden waren, abzulenken. Im Gefolge des ANZAC-Abkommens dagegen schwang sich Australiens

¹²⁸ Vgl. dazu die Bemerkungen in Kap. 5 sowie folgendes Urteil: "The common man's reaction to the phenomenon of Soviet foreign policy is one of frank bewilderment, mingled with irritation". Siehe J. Foesten: "Ways of the Kremlin" in *Canadian Forum* 34, Nr. 283 (1944/45), 1.8.1944, 104ff. Auf die Frage, unter welchen Alliierten es nach dem Krieg Meinungsverschiedenheiten geben würde, führten nach einer WIB-Umfrage 33 % aller Kanadier Differenzen zwischen der Sowjetunion und dem Vereinigten Königreich an, 17 % zwischen Moskau und den Vereinigten Staaten, und 11 % zwischen dem Krenl und anderen Allianzmitglieder. Lediglich 7 % gingen von ernsthaften anglo-amerikanischen Nachkriegsmeinungsverschiedenheiten aus. Insgesamt vertraten immerhin 51 % (Québec: 43 %) der Kanadier die Ansicht, dass es gelingen würde, eine friedliche Nachkriegsordnung zu errichten, gegenüber 16 % (in Québec 17 %) mit eher pessimistischen Einschätzungen. Siehe die landesweite WIB-Meinungsumfrage, Juli 1944 in WIB [Press and Public Opinion] Survey 45: September 9, 1944, 10f. WIB Information Brief 42, September 18, 1944: "World Peace Prospects and the United Nations".

¹²⁹ Siehe Gespräche des Autors mit Rt. Hon. John W. Pickersgill (†), Ottawa, 10.11.1994; mit Arthur R. Menzies, Ottawa, 4.10.1994; und mit John R. Baldwin, Kingston, Ontario, 15.8.1996.

¹³⁰ Siehe beispielsweise Evatts Erklärung zum Canberra-Abkommen im australischen Repräsentantenhaus, 10.2.1944 in Evatt (Hg) 1945, 158-71, 166f.

¹³¹ Dep. 2363, Pearson an SSEA, 12.10.1944, mit beiliegendem Presseauschnitt: "Dewey Lauds Dumbarton Plan as 'Fine Beginning' for Peace" in NEW YORK TIMES, 10.9. in NAC, RG 25, Vol. 3280, DEA/6834-40, I.

¹³² Escott Reid hatte auf Anregung von Pearson einen detaillierten, auf Ottawas Positionen und Stellungnahmen basierenden Erklärungsentwurf vorbereitet, den Wrong allerdings wegen des amerikanischen Wahlkampfs und der angestrebten Politik der "freien Hand" zurückwies. Immerhin gab Reids Erklärungsentwurf einen weiteren wichtigen Anstoß zum Verfassen des kanadischen "Mittelmacht"-Memorandums (Kap. 8). Siehe Reid an N. Robertson, 23.9.1944, mit beiliegendem "Tentative Draft of a Possible Statement by the Canadian Government on the Draft Charter of the United Nations", 22.9.; Wrong an Reid, 11.10. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), III und IV.

Evatt zunehmend zum öffentlichen Anwalt der Rechte der "small and near-great Powers" in einer neuen Weltorganisation auf. Evatts Kooperationsangebote stießen in Ottawa allerdings nach wie vor auf taube Ohren.

Die im Außenministerium vorhandene Furcht vor ernsthaften innenpolitischen Meinungsverschiedenheiten erscheint angesichts der geringen Zahl wirklich kontroverser Stellungnahmen zur kanadischen Sicherheitspolitik vor, während und nach den Dumbarton Oaks-Verhandlungen übertrieben. Die Öffentlichkeit war sich vielmehr zu einem guten Teil über den grundsätzlichen Kurs der kanadischen Sicherheitspolitik einig. Die King-Regierung allerdings enthielt der Öffentlichkeit die offizielle Haltung vor, die im Kern eine "automatische" Verwendung kanadischer Truppen für eine Weltorganisation verhindern und über Zusatzabkommen flexibel handhaben wollte ("selektive kollektive Sicherheit"). Die Vorsicht der Regierung in dieser Hinsicht ist mit der zweiten Wehrpflichtkrise im Oktober/November 1944 zu erklären, die zum Rücktritt des Verteidigungsministers Ralston und wichtiger Québecer Minister führte. Inhaltlich war die Kritik der King-Regierung an dem Dumbarton Oaks-Plan in dieser Hinsicht nicht neu, folgte vielmehr der traditionellen Haltung verschiedener kanadischer Regierungen gegenüber dem Völkerbund, besonders gegenüber Artikel 10 der Satzung.

KAPITEL 8: VORBEREITUNGEN FÜR DIE SAN FRANCISCO-KONFERENZ 1944 - 1945

In diesem Kapitel werden die Vorbereitungen für die San Francisco-Konferenz nachgezeichnet. Am Anfang stehen die Verhandlungen über eine neue Weltwährungsordnung und die Chicago-Konferenz über internationale Zivilluftfahrt. In beiden Fällen legten nicht nur die USA und Großbritannien, sondern auch Kanada einen Plan für eine entsprechende Organisation vor, was ein Modell für einen eigenen Entwurf auf der San Francisco-Konferenz hätte abgeben können. Die dabei gesammelten Erfahrungen und die Überlegungen seit der Commonwealth-Konferenz flossen Mitte Januar 1945 in das kanadische Memorandum zum Dumbarton Oaks-Plan an die Großmächte und einige "Mittelmächte" ein. Anfang April 1945 tauschten sich die Commonwealth-Mitglieder nochmals über Fragen einer Weltorganisation aus, was den Abschluss der Vorbereitungen für San Francisco markierte. Doch nicht nur im Commonwealth, sondern auch in den Vereinigten Staaten lief die Planung einer Weltorganisation seit Herbst 1944 auf Hochtouren. Abgesehen von den hier ausgeklammerten Anstrengungen, einen überparteilichen innenpolitischen Konsens über die Sicherheitspolitik zu erreichen, bereitete das *State Department* die Konferenzen der Großmächte in Malta und Jalta, der PAU in Chapultepec/Mexico City und der Vereinten Nationen in San Francisco vor. Gegen Ende des Kapitels schließlich werden wichtige Entwicklungen in der öffentlichen Meinung verfolgt.

Die Kernfrage dieses Kapitels ist: Bewirkten folgende Faktoren im *Department of External Affairs* oder in der Öffentlichkeit eine Änderung der bisherigen Haltung zu einer Weltorganisation: 1.) die Reaktionen anderer Mitglieder der Vereinten Nationen auf den Dumbarton Oaks-Plan und Ottawas Memorandum, 2.) die kanadischen Erfahrungen bei der Vorbereitung von Bretton Woods und Chicago, 3.) die Zusammenkünfte des Commonwealth und der PAU sowie 4.) das Bekanntwerden der Jalta-Abkommen?

8.1.: Konferenzen I: Kanada, Bretton Woods und Chicago

Als Gegenentwurf zu Hitlers "neuer (Wirtschafts)Ordnung in Europa" (Kap. 1) und zur Stabilisierung der seit der Depression der 1930er Jahre angeschlagenen Weltwirtschaft entwarfen seit Ende 1941 erst John M. Keynes (Berater des britischen *Treasury*) und nur wenig später Harry D. White (führender Mitarbeiter im Washingtoner Finanzministerium) Vorschläge für einen Weltwährungsfonds. Keynes sah eine "Schuldner-freundliche" Verrechnungsstelle vor, die nach dem britischen Bankprinzip von Überzugskrediten in der Weltwährung *bancor* einen kurzfristigen Zahlungsbilanzausgleich für die Zentralbanken der Mitglieder ermöglichen sollte. Für längerfristig positive oder negative Zahlungsbilanzen sollten Schuldner- und Gläubigernationen Strafzinsen zahlen, was beide Seiten zu Ausgleichsmaßnahmen veranlassen würde.¹ White stellte sich einen kleineren "Gläubiger-freundlichen"

¹ Keynes' Memoranda *Proposals for an International Currency (or Clearing) Union*, 8.9.1941, 18.11.1941, 15.12.1941, 25.1.1942; *Proposals for an International Clearing Union*, August 1942, 7.4.1944; *A Comparative Analysis of the British Project for a Clearing Union (C.U.) and the American Project for a Stabilization Fund (S.F.)*, 1.3.1944 in D. E. Moggridge (Hg): *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. 30 Bände. London/Basingstoke. Bd. XXV: *Activities, 1940 - 1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union*. 1980, 33-40, 42-61, 69-94, 108-39, 168-95, 215-26, 233ff., 459-68.

Währungsfonds vor, dessen Einlagen im Gegensatz zu Keynes nicht einmalig und proportional zum Volumen des Vorkriegshandels festgeschrieben werden, sondern je nach Wirtschaftsstärke aus Nationalwährungen oder Gold bestehen sollten. Nach mehreren Entwürfen wurden Whites und Keynes' Pläne wegen in die Presse "durchgesickerter" Informationen am 7. April 1943 publik gemacht.²

Kanada hatte die Überlegungen in London und Washington mit Aufmerksamkeit und in verschiedenen Gesprächen mit führenden Beamten, Keynes und White verfolgt.³ Vor dem Krieg hatte das Dominion Handels- und Zahlungsbilanzüberschüsse mit Großbritannien durch korrespondierende Defizite mit den USA ausgeglichen.⁴ Differenzen seiner beiden Haupthandelspartner, wie sie sich in Keynes' und Whites Entwürfen manifestierten, stellten ein ernsthaftes Problem für Kanada dar - so ernst, dass führende Beamte sich dazu entschlossen, der Regierung einen Kompromissentwurf für einen Weltwährungsfonds anzuempfehlen, den Louis Rasminsky (*Bank of Canada*) aus privatem Antrieb ausgearbeitet hatte. Rasminskys Entwurf orientierte sich in Form und Struktur an White, in anderer Hinsicht, etwa hinsichtlich des größeren Umfangs, an Keynes. Im Juni 1943 wurde der kanadische Entwurf von den Vereinten und assoziierten Nationen in Washington kurz diskutiert und dem Unterhaus nach Kings Zustimmung wie die Pläne von Keynes und White als "Expertenpapier" am 12. Juli vorgelegt. Für Keynes war Ottawas "Off White"-Plan jedoch inhaltlich enttäuschend und vorschnell veröffentlicht worden: "[A]t a later date and with some further changes it might have been so easy for Canada to take the really decisive part of producing a mediated scheme. As it is they are wasting their ammunition. Really a most awful pity".⁵

Keynes' Urteil sollte sich im weiteren Verhandlungsverlauf über einen Währungsfonds, der in der Gründungskonferenz des *International Monetary Fund* (IMF) in Bretton Woods (1. - 22. Juli 1944) kulminierte, als treffend herausstellen. Denn *de facto* wurde Rasminskys Entwurf gleich nach seiner Veröffentlichung im Juli 1943 *ad acta* gelegt. Die angloamerikanische Annäherung während dieser

Zu Keynes' Plan siehe J. K. Horsefield (Hg): *The International Monetary Fund, 1945 - 1965: 20 Years of International Monetary Cooperation*. 3 Bände. Washington, D.C. 1969. Bd. I: Chronicle. Bd. II: Analysis. Bd. III: Documents. Bd. I, 18-21; Van Dormael 1978, Kap. 4; Scott 1985, 61-80; D. E. Moggridge: *Maynard Keynes. An Economist's Biography*. London/New York 1992, 670-83.

² Siehe die Texte in Horsefield (Hg) 1969-III, 21-5, 19-36 und 83-96. Vgl. Van Dormael 1978, Kap. 5, Kap. 8; Scott 1985, 86-94, 114ff., 119-22.

³ Granatstein 1982, 139-44; Scott 1985, 97ff., 105-10, 116ff.; B. Muirhead: *Against the Odds. The Public Life and Times of Louis Rasminsky*. Toronto/Buffalo/London 1999, 84-90.

⁴ Statistiken der Handelsbilanz mit allen Ländern (F 354), den USA (F 355) und Großbritannien (F 356) zwischen 1938 und 1945 sind in Buckley/Urquhart (Hg) 1965, 183. Siehe dazu die mündliche Mitteilung von Dr. Hector Mackenzie (*Senior Historian* in der historischen Abteilung des kanadischen Außenministeriums) an den Autor, Ottawa, 23.4.1999; H. M. Mackenzie: "The ABCs of Canada's International Economic Relations, 1945 - 1951" in G. Donaghy (Hg): *Canada and the Early Cold War, 1943 - 1947*. Ottawa 1999, 215-50, 216.

⁵ Kings Tagebucheintrag, 2.6.1943, 425 in NAC, MG 26 J 13. Protokoll der 241. CWC-Sitzung, 2.6., 5 in NAC, RG 2, Vol. 5679. IIsleys Unterhauserklärung, 12.7., mit *Tentative Draft Proposals of Canadian Experts for an International Exchange Union* in CHCD 1943-V, 4628ff. Vgl. Horsefield (Hg) 1969-III, 103-18. Siehe dazu Horsefield (Hg) 1969-I, 37ff.; L. Rasminsky/W. A. Mackintosh/A. F. W. Plumptre/J. J. Deutsch: "Canadian Views" in A. L. K. Acheson/J. F. Chant/M. F. J. Prachoway (Hg): *Bretton Woods Revisited. Evaluations of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development. Papers Delivered at a Conference at Queen's University, Kingston, Canada*. Toronto/Buffalo 1972, 34-48, 36; Granatstein 1982, 145-50; Scott 1985, Kap. V, 166f.; Muirhead 1999, 90ff., 94-9. Keynes an Dennis H. Robertson (Berater des britischen Finanzministeriums), 11.6. in Moggridge (Hg) 1980-XXV, 296-9, 298. Vgl. Moggridge 1992, 722.

Verhandlungen ging zwar in Richtung des kanadischen Entwurfs, aber angesichts dessen Kompromisscharakters überraschte das nicht. Entsprechend dürfen Ähnlichkeiten in der endgültigen IMF-Verfassung mit dem kanadischen Plan nicht überbewertet werden. Weil ihre eigene Währung international unbedeutend war, mussten sich die Kanadier - allen voran Rasminsky - währenddessen mit ihrer Vermittlerrolle zwischen London und Washington zufrieden geben. Immerhin genoss Kanada in der währungspolitischen Diskussion trotz der relativen Bedeutungslosigkeit seines Kompromissentwurfs im Vergleich zu anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen das Privileg des Zugangs zu den wirklichen Entscheidungsträgern, den USA und Großbritannien.⁶

Anders dagegen verhielt es sich mit den Verhandlungen über eine Luftfahrtorganisation ((*Provisional*) *International Civil Aviation Organization* - (P)ICAO) der Vereinten Nationen, in denen Kanada neben den beiden angelsächsischen Großmächten eine wirkliche Führungsrolle übernahm. In Großbritannien hatten seit 1941 verschiedene offizielle Ausschüsse Fragen der Nachkriegsluftfahrt studiert, wobei führende Beamte wegen der immer dominierenderen Position amerikanischer Fluglinien eine "internationalistische" Lösung - eine internationale Luftfahrtorganisation mit weitgehenden Befugnissen zur Festlegung von Flugrouten, Luftverkehrsrechten und -pflichten - befürworteten. Die britischen Politiker dagegen waren zurückhaltender und interessierten sich u. a. für eine engere Zusammenarbeit im Rahmen des Empire/Commonwealth.⁷

Auf kanadischer Seite manifestierte sich ein zunehmendes Interesse an kommerziellen, hoheitspolitischen und militärstrategischen Aspekten der Luftfahrt im Mai 1942 in der Einrichtung eines zwischenministeriellen Ausschusses (*Interdepartmental Committee on International Civil Aviation* - ICICA; nach Juni 1943 *Interdepartmental Committee on Air Transport Policy* - ICATP), der in verschiedenen Berichten nicht nur die starke wirtschaftliche Position des Dominion als zentrale Kreuzung internationaler Flugrouten, sondern auch seine strategische Verwundbarkeit in einer möglichen Auseinandersetzung zwischen der UdSSR und den USA unterstrich. Wie London sah Ottawa erhebliche Vorteile in der Gründung einer Luftfahrtorganisation, die einerseits dabei helfen könnte, die zur Einrichtung neuer Flugrouten notwendigen erheblichen Investitionen in Flughäfen und technische Ausrüstung aufzubringen, andererseits technische Standards festlegen und überwachen könnte. Schließlich würde eine Luftfahrtorganisation eng mit der geplanten Weltorganisation zusammenarbeiten, um sicherheitspolitische Aspekte internationaler Flugrouten zu regeln.⁸

Nachdem sich die Dominien und Großbritannien im Herbst 1943 grundsätzlich über die Gründung einer Luftfahrtorganisation verständigt hatten, machte sich der ICATP-Ausschuss an das

⁶ Siehe dazu Horsefield (Hg) 1969-I, 38f.; Plumptre 1977, 40; Granatstein 1982, 150f.; mündliche Mitteilung von Dr. H. Mackenzie an den Autor, Ottawa, 22.10.1998; Muirhead 1999, 97-108. Die IMF-Verfassung ist veröffentlicht als Canada. < Department of Finance >: United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, U.S.A., July 1 - July 22, 1944. Ottawa 1944, 18-44.

⁷ J. A. Miller: *Air Diplomacy: The Chicago Civil Aviation Conference of 1944 in Anglo-American Relations and Postwar Planning*. Diss. Yale University, New Haven 1971, Kap. 5; C. Brewin: "British Plans for International Operating Agencies for Civil Aviation, 1941 - 1945" in IHR 4-1 (1982), 91-110, 91; MacKenzie 1989, Kap. 5 und 6, 174; A. P. Dobson: *Peaceful Air Warfare: The United States, Britain, and the Politics of International Aviation*. Oxford 1991, 131-8. Zur Haltung der britischen Politiker vgl. beispielsweise WM (43) 146th, 27.10.1943 in PRO, CAB 65/36.

⁸ Siehe Reid 1989, 170ff.; MacKenzie 1989, 84ff. Zur internationalen Luftfahrtpolitik Kanadas als erfolgreicher Anwendung des "funktionalen Prinzips" vgl. Granatstein/Bothwell 1980, 585f., 600f.

Verfassen eines kanadischen "Expertenpapiers", das Mitte Januar 1944 fertig gestellt und kurz darauf erst der britischen, dann der amerikanischen Seite übergeben wurde. Der kanadische Plan sah eine *International Air Transport Authority* (IATA) mit einer Vollversammlung und einem nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" besetzten Exekutivrat vor, die internationale Flugrouten in sicherheitspolitischer Zusammenarbeit mit der Weltorganisation regulieren und lizensieren würde. Lande- und Transportrechte würden von der IATA verliehen werden, um aus bi-/multilateralen Abkommen häufig resultierende Übervorteilungen zu verhindern.⁹ Auf amerikanischer Seite wurde die kanadische Initiative, die Grew als "verfrüht" für das gegenwärtige Diskussionsstadium bezeichnete, verhalten abgelehnt. In Whitehall war der für Zivilluftfahrt zuständige Minister, Ex-Kanadier und Lordsiegelbewahrer Lord Beaverbrook, äußerst verärgert, wie Winant berichtete: "[T]hey considered it 'impertinent' for Canada to present such a detailed plan particularly in view of the likelihood of offending the other Dominions and India". Ein zwischenministerielles Treffen urteilte gar: "[The Canadian draft Convention] was incomplete, ambiguous and certain of its clauses could not be supported".¹⁰ Eine Kopie des kanadischen Verfassungsentwurfs wurde von offensichtlich britischer Seite wenig später Wayne Parrish (Herausgeber des *American Aviation Daily*) in die Hände gespielt. Howe kam einer Veröffentlichung zuvor und legte den Verfassungsentwurf am 17. März im Unterhaus vor. Dies war der erste umfassende Entwurf eines Mitglieds der Vereinten Nationen für eine Luftfahrtorganisation.¹¹

Die USA entwickelten erst spät eine kohärente Luftfahrtpolitik, für die Berle zur Schlüsselfigur wurde. Washington wollte eine bi- oder multilaterale Ausweitung von Lande- und Transportrechten erreichen, wovon amerikanische Fluggesellschaften profitieren würden. Eine Luftfahrtorganisation sollte nur im Bereich der technischen Standardisierung Befugnisse haben, nicht aber für internationale Regulierung. Anfang September 1944 luden die USA die Vereinten und assoziierten Nationen sowie einige neutrale Staaten zur Chicago-Luftfahrtkonferenz (1. November - 7. Dezember 1944) ein. Aus Protest gegen die Einladung des faschistischen Portugals und Spaniens sowie der Schweiz blieb Moskau dieser Konferenz fern.¹²

⁹ Memorandum "Report From the Interdepartmental Committee on Air Transport Policy", ICATP/Baldwin an CWC (Dokument Nr. 693), 17.1.1944, mit beiliegendem *Tentative and Preliminary Draft of an International Air Transport Convention*, 8.1.; Protokolle der 278. und 280. CWC-Sitzung, 20.1., 3; 4.2., 2 in NAC, RG 2, Vol. 5681. Memorandum "International Air Transport Policy", R. M. Macdonnell/DEA an King, 29.1.; Ferns. EX-518, SSEA an Botschafter in Washington, 5.2.; Telg. 242, SSEA an Hochkommissar in London, 7.2. in NAC, RG 25, Vol. 2716, DEA/72-MK-40, VIII. Memorandum, kanadische Botschaft in Washington an *State Department*, 7.2., mit beiliegender Zusammenfassung des Entwurfs für eine Luftfahrtorganisation, 7.2.; Telg. 1207, 1768, amerikanischer Botschafter in London/Winant an SoS, 11.2. (Zitat), 4.3. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Bd. II: General: Economic and Social Matters. Washington 1967, 370-4, 375f., 402. MacKenzie 1989, 146-52.

¹⁰ Memoranda von Beaverbrooks Berater Peter Masefield "Canadian Draft Convention", "Canada and the Washington Conference", "Canadian Draft Convention", 10.2.1944, 10.2., 14.2.; Masefields Aufzeichnungen zu einem Treffen von Beamten des FO und DO in Beaverbrooks Büro, 12.2. (Zitat) in *House of Lords Record Office* (HLRO), William Maxwell Aitken (Lord Beaverbrook) Papiere (im Folgenden BBK; in den NAC microfilmiert als MG 27 II G 1), Reihe D: *World War II, 1940 - 1945*, File 237. Cranborne an Beaverbrook, 10.2.; Telg. 392, SSDA an britischen Hochkommissar in Ottawa, 11.2.; Luftfahrtminister A. Sinclair an Beaverbrook, 15.2. in PRO, DO 35/1111, A.341/114. Zur angloamerikanischen Reaktion auf Ottawas Plan siehe Granatstein/Bothwell 1980, 595f.; MacKenzie 1989, 153ff.

¹¹ Howes Rede im Unterhaus und Vorlage des Verfassungsentwurfs, 17.3.1944 in CHCD 1944-II, 1570-80, 1580-7. Granatstein/Bothwell 1980, 595; MacKenzie 1989, 158f. Londons Weißbuch wurde erst ein halbes Jahr später publiziert (MacKenzie 1989, 174f.; Dobson 1991, 162).

¹² Auszüge aus Berles Tagebucheinträgen, 2.1.1943, 10.6.1944; Auszug aus Bericht des *Advisory Committee on Aviation* an Hull, 30.4.1943 in Berle/Jacobs (Hg) (1973), 482f., 486. Berles Aufzeichnungen über Gespräche mit Roosevelt,

Auf der Chicago-Konferenz wurde der kanadische Entwurf in dem wichtigen Ausschuss I (*Multilateral Aviation Convention and International Aeronautical Body*) zur Diskussionsgrundlage gewählt. Wegen seiner Luftfahrtbedeutung und seines ausgearbeiteten Plans nahm Kanada hier neben Großbritannien und den USA die Position einer "dritten Großmacht" ein. Wegen unüberwindlicher angloamerikanischer Differenzen über Lande- und Transportrechte fiel das Ergebnis der Konferenz jedoch mager aus: Die ICAO würde nur eine beratende Funktion zur technischen Vereinfachung, Rationalisierung und Standardisierung haben; die einzige Ausnahme war ihr bindend schiedsgerichtliches Mandat bei Streitigkeiten unter Mitgliedern. Lande- und Flugrechte waren nicht mit der (P)ICAO verbunden, was dazu beitrug, dass zwei entsprechende Abkommen nur von der Hälfte bzw. einem Drittel aller Konferenzteilnehmer unterzeichnet wurden. Die PICAQ würde vorläufig in Montréal Quartier beziehen, das nach ihrem 1946er-Beschluss der ständige Sitz der ICAO werden würde. Obwohl sich die ABC-Mächte auf einen 12- bis 14-köpfigen Exekutivrat verständigt hatten, wurde dieser nach lateinamerikanischem Druck auf 21 Mitglieder erweitert. Die Chicago-Konferenz wählte die Angehörigen des ersten PICAQ-Interimrats aus drei Kategorien: die sieben wichtigsten Luftfahrtstaaten; die fünf wichtigsten Betreiber internationaler Luftfahrteinrichtungen; acht Vertreter der wichtigsten Großregionen/Kontinente. Dabei stellten die Lateinamerikaner aufgrund ihres Stimmblocks¹³ ein Drittel der 21 Mitglieder. Im Gegensatz zu anderen "Mittelmächten" (Belgien, Brasilien, Frankreich, Mexiko, die Niederlande) wurde Kanada nur in die zweite Kategorie gewählt. Aus Ottawas Sicht zeigte die Chicago-Konferenz somit eine beunruhigende Tendenz zur Formierung eines lateinamerikanischen "Stimmblocks", was eine regionale Repräsentation im Exekutivrat festschrieb. Auf der anderen Seite illustrierte die Konferenz die Nützlichkeit eines eigenen Verfassungsentwurfs, der in Richtung eines Kompromisses zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten zur Errichtung der (P)ICAO wies.¹⁴

8.2.: Das kanadische Memorandum und die Großmachtdiplomatie vor der Jalta-Konferenz

Das Memorandum an die Großmächte und die kanadisch-amerikanischen Beratungen über die neue Weltorganisation gingen auf Anregungen von Pearson kurz nach Veröffentlichung der Dumbarton

11.11.1943, 10.6.1944; Berle an Pearson, 24.3.1944, mit beiliegendem Memorandum "Summary of Objectives ...", [o. D.]; Memorandum "U.S. - Canadian Exploratory Discussions ...", J. D. Walstroms (stellvertr. Leiter der Luftfahrtabteilung des *State Department*), 1.4.1944, mit beiliegendem Memorandum "American Statement of Principles ..."; Gromyko an SoS, 26.10. in FRUS 1944-II, 360ff., 422-5, 431-8, 488ff., 571. Pressemitteilung des *State Department*, 12.9.1944 in DSB 11, Nr. 273 (1944), 298f., 305. Zur amerikanischen Planung und Verhandlungen mit Großbritannien 1943/44 siehe Miller 1971, Kap. 4 und Kap. 6; Dobson 1991, 142-55.

¹³ Siehe dazu folgende Analyse: "The United States and the United Kingdom viewpoints were at wide variance on many things It took days getting them into a frame of mind where progress was possible One effect of this initial delay was that the other head delegates had nothing to do and became impatient and perhaps resentful. One unfortunate result was the formation of a South-American-Middle Eastern block, which discovered their power and inflicted their will upon the matter of the size and composition of the Council". Siehe Bericht H. Symingtons (führendes Delegationsmitglied), 29.12.1944 in NAC, RG 25, Vol. 2716, DEA/72-MK-40, XIII.

¹⁴ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe United States. Department of State: *Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago, Illinois, November 1 - December 7, 1944*. 2 Bände. Washington (Department of State Publication 2820) 1944b *passim*; J. D. Walstrom: "The Chicago Air Conference" in DSB 11, Nr. 288 (1944), 843-6; Soward 1950, 185-8; Miller 1971, Kap. 7; MacKenzie 1989, 192-7, 234f., 260-9; Dobson 1991, 164-72.

Oaks-Charta zurück. Reston sprach am 27. November 1944 vor der Ottawa-Zweigstelle des CIIA über die Dumbarton Oaks-Verhandlungen, wobei er einen "kanadischen Plan" zur Verbesserung der Position der "secondary states" erwähnte. Holmes und Wrong trafen Reston am nächsten Tag, um ihm Ottawas Position genauer darzulegen, wobei das "funktionale Prinzip" für die Wahl nicht-ständiger Sicherheitsratsmitglieder und eine besser geregelte Beteiligung von nicht im Rat vertretenen Mitgliedern an dessen Sanktionsentscheidungen im Vordergrund standen. Wrong hoffte, dass Reston der amerikanischen Öffentlichkeit die Position der "Mittelmächte" im kanadischen Sinne darstellen würde, und gab ihm eine Kopie von Kings Unterhausrede vom 4. August.¹⁵

Tatsächlich veröffentlichte Reston zwei Wochen später einen Artikel, der Kanadas Änderungsvorschläge zum Dumbarton Oaks-Plan im Hinblick auf eine gestärkte Rolle der "Mittelmächte" vorstellte. Offiziell bezeichnete Ottawa diesen Artikel als "Spekulation" und wies neugierige Journalisten auf Kings August-Erklärung hin. In Washington rief Restons Artikel unter Journalisten und Vertretern anderer Mitglieder der Vereinten Nationen reges Interesse hervor. Denn der erste Abschnitt von Restons Artikel war vom New Yorker Büro der NEW YORK TIMES ohne Wissen des Autors sinnentstellend so abgeändert worden, dass nicht mehr nur von einem kanadischen "Plan" die Rede war, sondern unrichtigerweise auch davon, dass dieser "Plan" den Großmächten übergeben worden sei. Abgesehen davon gab Restons Artikel den Inhalt der kanadischen Kritik an den Großmachtvorstellungen akkurat wieder, was in Ottawa die Hemmschwelle für eine offizielle Stellungnahme zur Dumbarton Oaks-Charta deutlich heruntersetzte.¹⁶ Washington und London reagierten überrascht auf Restons Artikel und vergewisserten sich, dass bisher kein kanadischer "Plan" vorgelegt worden war. Pearson gab seinen britischen Freunden gegenüber aber zu verstehen, dass Restons Artikel inhaltlich zuträfe.¹⁷

Mitte Dezember ging eine mit dem Außenministerium abgeklärte, im Radio übertragene Ansprache Coldwells vor der *American Labor Conference on International Affairs* in New York in die gleiche Richtung wie der kanadische "Plan" in Restons Artikel. Coldwell forderte eine bessere Vertretung der "bedeutenden zweitrangigen Staaten" und trotz der sicherheitspolitischen Dominanz der "Großen Vier" zumindest die Möglichkeit, Konflikte aller Art (einschließlich solcher, in welche die Großmächte verwickelt seien) im Sicherheitsrat diskutieren zu können. Coldwells Rede war nicht nur interessant wegen ihrer Tendenz, die Wirkung des Reston-Artikels zu verstärken, sondern lieferte zudem einen weiteren Beleg für die konvergierenden Positionen der kanadischen Parteien.¹⁸ Coldwells Rede

¹⁵ Wrong an Pearson, 28.11.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Die beste Zusammenfassung zu Entstehung und Hintergrund des kanadischen Memorandums an die Großmächte gibt Merrick 1974, 123-8.

¹⁶ J. Reston: "Canada Would Bolster Middle Nations' Power" in GLOBE AND MAIL, 12.12.1944, 1f.; J. Reston: "Canada Makes Oaks Proposal. Would Increase Authority of 'Middle Powers' in League" in MONTREAL GAZETTE, 12.12., 1, 7; J. Reston: "Canada Seeks To Increase Power of 'Middle Nations' in League" in NEW YORK TIMES, 12.12., 1, 8. Vgl. "Canada's Proposal" in WINNIPEG FREE PRESS, 23.12., 15. Ferns. WA-6907, Botschafter in Washington/Pearson an SSEA/N. A. Robertson, 12.12.; Ferns. EX-4900, N. A. Robertson an Pearson, 12.12.; Telg. 3363, Hochkommissar in London an SSEA, 13.12.; Telg. 2843, SSEA an Hochkommissar in London, 13.12.; Pearson an N. A. Robertson, 15.12. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Vgl. Soward 1950, 130(n9).

¹⁷ Telg. 3063, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 12.12.1944; Telg. 6636, 6637, britische Botschaft in Washington an FO, 13.12., 13.12. in PRO, DO 35/1870, WR 208/131.

¹⁸ Memorandum, Wrong an King, 20.12.1944, mit beiliegender Ansprache von M. J. Coldwell vor der *American Labour Conference on International Affairs*, New York, 16.12. in NAC, RG 25, Vol. 3228, DEA/5475-40. M. Macdonald an

war ebenso Teil einer publizistischen Kampagne wie verschiedene Ansprachen des kurz zuvor zum Botschafter in Washington ernannten Pearson, der am 28. Dezember vor dem *Winnipeg Canadian Club* um Unterstützung für Ottawas "Mittelmacht"-Kritik am Dumbarton Oaks-Plan warb. Pearson sprach sich für ein eingeschränktes Veto und eine nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" gestärkte Vertretung der "Mittelmächte" aus. Andernfalls würden die "Mittelmächte" innenpolitisch unter Druck gesetzt werden, ihre Zustimmung zur Dumbarton Oaks-Charta zu verweigern oder sich ihre Position zu bestimmten Aspekten vorzubehalten, was die geplante Weltorganisation ernsthaft schwächen könnte. Die Großmachtvorschläge basierten letztlich auf altmodischer Machtpolitik, wie sie Lord Halifax Anfang 1944 propagiert hatte. Sicherheit könne nur von einer Weltorganisation, in der alle Mitglieder angemessen vertreten sein würden, wirklich gewährleistet werden.¹⁹

In der Zwischenzeit hatte sich London Gedanken über das Vetoproblem gemacht. Ende September hielt das Außenamt fest, es liege im eigenen Interesse, das absolute Veto zu akzeptieren, weil die geplante Weltorganisation andernfalls nicht gegründet würde. Ein uneingeschränktes Veto würde britische Interessen im Empire sichern, zumal die sowjetische und zunehmend auch die amerikanische Seite dieses Problem nicht von der Warte der internationalen Staatengemeinschaft aus betrachteten, sondern vom Standpunkt ihrer nationalen Interessen. Eine Absichtserklärung der Großmächte, ihr Einspruchsrecht weder bei Konfliktbeteiligung zu verwenden noch zu missbrauchen, könne helfen, die kleineren Mächte zu besänftigen. (Dies nahm die San Francisco-Erklärung der Großmächte zum Vetogebrauch vorweg). Auf einem Treffen im *Foreign Office* Anfang November drängte Webster darauf, bald die Dominien zu konsultieren. Australien, Neuseeland und Südafrika seien wohl bereit, Moskaus Position zu akzeptieren, nur Kanadas Haltung sei problematisch.

Zur selben Zeit betonte die britische Regierung in einem Weißbuch, dass die Dumbarton Oaks-Vorschläge als Diskussionsgrundlage nicht bindend seien. Trotz kurz zuvor erfolgter Zugeständnisse Australiens und Südafrikas (Kap. 7) brachte Cadogan Mitte des Monats Verständnis für die "Kleinmacht"-Kritik am uneingeschränkten Anwendungsbereich des Vetos auf. Es bestehe die Gefahr, dass Kanada und die kontinentaleuropäischen Mächte die Weltorganisation wegen der sicherheitspolitischen Hegemonie der Großmächte nur begrenzt unterstützen würden. London solle keine voreiligen Kompromisse eingehen und Moskau in weiteren Verhandlungen unter Druck setzen. Die stellvertretenden Generalstabschefs dagegen sahen Vorteile der sowjetischen Position für die Reichsverteidigung, weshalb London sofort herausfinden sollte, ob die Dominien, die "Kleinmächte" und die USA nicht doch bereit wären, eine Vetoregelung im Sinne Moskaus zu akzeptieren. Der

SSDA/Cranborne, 26.12., mit beiliegender Abschrift "Wider Canadian Scope on World Body Asked" in GLOBE AND MAIL, 18.12. in PRO, DO 35/1870, WR 208/131.

¹⁹ L. B. Pearson: "Dumbarton Oaks" und "Mr. Pearson's Speech" in WINNIPEG FREE PRESS, 29.12.1944, 15; vgl. "The Year That Ends Tomorrow" in WINNIPEG FREE PRESS, 30.12., 13. Das vollständige Manuskript von Pearsons Rede ist in NAC, MG 26 N, Reihe 9: *Speeches, 1930 - 1968*, Vol. 1. Zu Pearsons Ansichten über die geplante Weltorganisation siehe English 1989-I, 262. Pearson hielt zwei ähnliche Reden in Chicago und New York. MACLEAN'S bemerkte, dass Kanadas Drohungen, einer neuen Weltorganisation fern zu bleiben, wenn den "Mittelmächten" nicht mehr Mitsprache und eine bessere Vertretung im Sicherheitsrat zugestanden werden würden, nicht überzeugten. Eine derartige Drohung würde andere "Mittelmächte" abschrecken und "isolationistische" Elemente in der amerikanischen Öffentlichkeit ermutigen, was mit dem neuen kanadischen "Internationalismus" nicht zu vereinen sei. Außerdem sei die Sowjetunion der Hauptadressat für "Mittelmacht"-Klagen, nicht die USA oder Großbritannien. Siehe "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 58, Nr. 3, 1.2.1945, 14f., 49f., 50.

Dominionminister legte dem APW-Ausschuss nahe, sich vor weiteren Großmachtverhandlungen mit den Dominien auf einen "kleinsten gemeinsamen Nenner" in der Vetofrage oder ein bestimmtes "Verhandlungsmandat" zu einigen. Einige Anzeichen sprächen dafür, dass die Dominien eine "Großmacht-freundliche" Vetoregelung widerwillig akzeptieren würden (Smuts' und Evatts Kommentare September/Oktober), obwohl eine ablehnende Haltung vorherrschte. Der sowjetische Botschafter in London, Arkadij Sobolew, gab Jebb Ende November zu verstehen, dass Moskau gegenüber einer Einschränkung des Vetogegebrauchs für Konfliktparteien aufgeschlossen sein könnte, was zumindest eine Sicherheitsratsdiskussion zur friedlichen Konfliktbeilegung ermöglichen würde. Dies entsprach in etwa dem abgelehnten Vetokompromiss vom September.²⁰

Zur Frage der Sowjetrepubliken tendierte das *Foreign Office* dazu, den USA das Aushandeln eines Kompromisses zu überlassen, um weder die amerikanische Seite durch eine Annahme von Moskaus Forderungen noch die sowjetische Seite durch einen Schulterchluss mit Washington zu verärgern. Eine mehrfache Sowjetvertretung wäre nicht allzu gravierend, zumal das politische Gewicht der Vollversammlung gering sein würde. Viel unangenehmer wäre eine zeitweilige Mitgliedschaft der Sowjetrepubliken im Sicherheitsrat. Eigenartigerweise hatte Moskau weder während der UNRRA-Verhandlungen noch auf den Konferenzen von Hot Springs und Bretton Woods Ansprüche auf eine separate Mitgliedschaft seiner Republiken angemeldet. Nach der neuen Sowjetverfassung genossen die Republiken zwar eine weitergehende innere Autonomie als etwa Indien, müssten in außenpolitischen Fragen aber die Oberhoheit des Kreml respektieren. Schließlich könnten sich die USA angesichts ihres nationalistischen Senats bei einer mehrfachen sowjetischen Vertretung nicht mit nur einer Stimme in der Weltorganisation zufrieden geben. Gegenüber Jebb erklärte Sobolew dazu, dass Moskau keinen Einspruch gegen eine Mehrfachvertretung der anderen Großmächte habe. Das Vereinigte Königreich könne Vertreter aus Nordirland, Wales und Schottland in die Vollversammlung schicken. Am 4. Januar 1945 entschied der APW-Ausschuss auf Rat des *Foreign Office*, in den Verhandlungen über die Mitgliedschaft der Sowjetrepubliken den USA den Vortritt zu lassen. Großbritannien sollte eine Gründungsmitgliedschaft der assoziierten Nationen einschließlich der Türkei in der Weltorganisation unterstützen und die Kommentare der Dominien einholen, was am 10. Januar geschah. Das Kriegskabinettt folgte dieser Empfehlung.²¹

²⁰ Zu den vorhergehenden beiden Abschnitten siehe APW (44) 117: "World Organisation", Eden an APW-Ausschuss, 22.11.1944, mit Cadogans beiliegendem Memorandum "World Organisation", o. D.; APW (44) 120/COS (44) 244 (Final): "World Organisation", stellvertr. Generalstabschefs, D. C. S. Evill, A. E. Nye, H. N. Syfret, an APW-Ausschuss, 30.11.; APW (44) 121: "World Organisation", SSDA an APW-Ausschuss, 6.12., mit beiliegendem Telg. 263, australische Regierung an SSDA, 10.10. in PRO, DO 35/1872, WR 208/150. APW (44) 122: "World Organisation", R. K. Law an APW-Ausschuss, 5.12., mit beiliegendem Memorandum Jebbs über ein Gespräch mit A. Sobolew am 24. November, [o. D.] in PRO, DO 35/1873, WR 208/156. Auszüge aus Websters Tagebucheinträgen, 16.10., 25.10., 2.11., 3.11., 10.11., 13.11., 21.11. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 51-4. Hughes 1973, 322f., 327f.; Woodward 1976-V, 163-70. Great Britain. Secretary of State for Foreign Affairs: A Commentary on the Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organisation. Miscellaneous No. 6 (1944). London (Cmd. 6571) 1944, 2.

²¹ APW (44) 122: "World Organisation", R. K. Law an APW-Ausschuss, 5.12.1944, mit beiliegendem Memorandum Jebbs über ein Gespräch mit Sobolew am 24. November, [o. D.]; APW (44) 123: "The World Organisation and the Sixteen Soviet Socialist Republics", R. K. Law an APW-Ausschuss, 5.12.1944, mit beiliegendem Memorandum des FO; APW (45) 1st, 4.1.1945 mit Änderungen vom 8.1.1945; Telg. D.148, SSDA an Dominien-Regierungen, 25.1.1945 in PRO, DO 35/1873, WR 208/156. Auszüge aus Cadogans Tagebucheintrag, 4.1.1945 in Dilks (Hg) 1971, 692. WM (45) 4th, 11.1. in PRO, CAB 65/49. Auszüge aus Websters Tagebucheinträgen, 10.11.1944, 13.11.1944, 14.11.1944, 21.11.1944 in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 51-4. Hughes 1973, 332f.; Woodward 1976-V, 172, 176ff. Der Kreml verwendete den "Commonwealth"-Begriff, um den "dominionähnlichen" Status der Sowjetrepubliken herauszustreichen. B. Karpinsky: "The Great Commonwealth of Soviet Nations" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 117 (1944), 8f.

Für Canberra konnte das Problem der Sowjetrepubliken nicht isoliert von anderen strittigen Fragen wie dem Veto betrachtet werden. Bis zu weiteren Commonwealth-Beratungen sollten in diesen Grundsatzfragen keine Verpflichtungen eingegangen werden. Ottawa und Pretoria waren für den Vorschlag des *Foreign Office*, Washington die Verhandlungsinitiative zu überlassen. Weil Moskau in Dumbarton Oaks eine Vertretung seiner Republiken wegen der von den USA vorgeschlagenen Gründungsmitgliedschaft der assoziierten Nationen angesprochen hatte, regte Kanada an, die Weltorganisation anfänglich auf die Vereinten Nationen zu beschränken. Dies würde die Aussicht auf die Ratifizierung der Charta erhöhen und die nur assoziierten lateinamerikanischen Republiken ausschließen. Dieser Vorschlag fand den Beifall Canberras und Wellingtons. Denn so könne die Frage der Mitgliedschaft der Republiken mit Hinweis auf die von der Sowjetunion noch in alter "Einheitsform" unterzeichnete Erklärung der Vereinten Nationen umgangen werden. Somit waren alle Dominien gegen eine Mitgliedschaft der Sowjetrepubliken.²²

Währenddessen arbeitete Washington an einer Lösung des Vetoproblems. Das *State Department* empfahl Ende Oktober 1944 eine Kompromisslösung, die Mitte November an Roosevelt weitergeleitet wurde. Danach sollte der Anwendungsbereich des Vetos so eingeschränkt werden, dass die Großmächte als Konfliktparteien nicht über friedliche Konfliktbeilegung des Sicherheitsrats würden abstimmen können, ihr Einspruchsrecht aber für alle anderen Sanktionsmaßnahmen behalten sollten. Dies war eine Vereinfachung und leichte Modifikation des von Churchill und Roosevelt zurückgewiesenen Dumbarton Oaks-Kompromisses. Der wichtigere der beiden Unterschiede zum früheren Kompromiss bestand darin, dass das Veto für Konfliktparteien auch für Beschlüsse über regionale Konfliktregelungsmaßnahmen ausgesetzt werden sollte, was Washington als Unterkategorie der friedlichen Konfliktregelungskompetenz des Sicherheitsrats betrachtete. Weiterhin sollten Verfahrensfragen eine siebenköpfige Mehrheit (eine Stimme mehr als eine einfache Mehrheit) erfordern. Falls dieser neue Kompromiss nicht angenommen würde, sollte, so riet das Außenministerium, auf begrenzte Zeit das uneingeschränkte Veto akzeptiert werden. Am 15. November stimmte Roosevelt diesem Kompromiss zu und entschied, dass nur Unterzeichnerstaaten der Erklärung der Vereinten Nationen Gründungsmitglieder der Weltorganisation sein sollten. Die assoziierten Nationen (Ägypten, Chile, Ecuador, Island, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela) sollten zum Beitritt zu dieser Erklärung und zur damit verbundenen Kriegserklärung an die Achsenmächte bewogen werden.²³

²² Telg. 22, 25, australische Regierung an SSDA, 27.1.1945, 2.2.; Telg. 22, SSEA an SSDA, 28.1.; G. Heaton Nicholls (südafrikanischer Hochkommissar in London) an SSDA, 29.1.; Telg. 23, neuseeländische Regierung an SSDA, 5.2.; Telg. FLEECE 244, FO an Cadogan, Jalta, 6.2.; APW (45) 18: "The World Organisation and the Soviet Constituent Republics", SSDA/Cranborne an APW-Ausschuss, 14.2. in PRO, DO 35/1873, WR 208/156. Memorandum, L. Malania an Wrong, 15.1.1945; Memorandum, Wrong an King, 24.1. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.1/2.

²³ Memorandum, Alger Hiss (Mitarbeiter Dunns) an Notter (Leiter der Abteilung für internationale Sicherheit und Organisation des Nachkriegsplanungsstabs), 27.10.1944, mit beigelegten Memorandaentwürfen "Questions Left Unsettled At Dumbarton Oaks" und "Recommended Position On the Question of Veto Power ...", Hiss an Roosevelt, 27.10.; Auszug aus Memorandum "Preparation for Big Three Meeting", Dunn (Leiter des *Office of European Affairs*) an Stettinius, 10.11.; Stettinius' Memorandum "Matters to Discuss With the President ...", 15.11.; Memoranda "Questions Left Unsettled at Dumbarton Oaks", "Voting Procedure in the Security Council", "Proposal for Section C of the Chapter on the Security Council", "Invitations to the Conference and Initial Membership ...", "Location of the United Nations Organization", "Further Steps With Respect to Items Left Open at the Dumbarton Oaks Meeting" - alle von Stettinius an Roosevelt, 15.11.; Memorandum Paswolskis über ein Gespräch mit Roosevelt, Stettinius und Hackworth, 15.11. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1945. [Bd. X]: The Conferences at Malta and Yalta 1945. Washington 1955 (im Folgenden FRUS 1945[-X]), 44-57. Russell/Muther 1958, 497f.

Anfang Dezember wurde der amerikanische Vetokompromiss zusammen mit dem Vorschlag, bald Arrangements für die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen auszuarbeiten, an Churchill und Stalin telegraphiert. Washington betonte, dass die geringfügige Einschränkung des Vetos notwendig sei, um den kleineren Mächten gegenüber "moralische" Führungskraft zu demonstrieren. Während Churchill sich zunehmend für die sowjetische Position erwärmte, wollte Eden eine Kabinettskontroverse vermeiden und legte sich deshalb nicht auf Cadogans Empfehlung einer Unterstützung des amerikanischen Vorstoßes fest.²⁴ Auf Anraten Cranbornes unterrichtete Churchill King über Roosevelts Vetoinitiative. Angesichts einer baldigen Einigung der Großmächte auf einen Konferenztermin unterstrich Wrong gegenüber King die Dringlichkeit seines früheren Vorschlags einer offiziellen Stellungnahme zum Dumbarton Oaks-Plan. Im Kriegsausschuss erwärmte sich Wrong nicht für Washingtons Vorstoß:

"While these proposals were, from the Canadian point of view, an improvement, they did not remove the central objection that the permanent members enjoyed a voting power refused to non-permanent members, particularly since it would be possible to press any dispute to a point where procedure for pacific settlement could not be introduced".

Der Kriegsausschuss ordnete an, offizielle Stellungnahmen zum Thema "Weltorganisation" in einem *Confidential Print* zusammenzustellen, und instruierte Wrong, eine Stellungnahme zum Dumbarton Oaks-Plan zu verfassen. Ottawas Antwort an das Dominionministerium wiederholte Wongs Kritik und betonte, die Erfahrung mit den lateinamerikanischen Delegationen in Chicago habe gezeigt, dass Änderungen eines Verfassungsentwurfs auf Konferenzen nur schwierig zu erreichen seien. Deshalb schlug Ottawa vor, Änderungen der Dumbarton Oaks-Charta vor der Gründungskonferenz vorzunehmen, und kündigte eine baldige Stellungnahme an. Die kanadische Regierung bemerkte abschließend, dass de Gaulle gegenüber Moskau darauf bestanden habe, in der Weltorganisation die Rolle der "Mittelmächte" zu stärken, wogegen der Kreml keinen Einspruch erhoben habe.²⁵

Die Reaktionen der anderen Dominien waren positiver. Gemäß seiner "Großmacht"-freundlichen Position stellte sich Südafrika hinter Roosevelts Vetokompromiss und kritisierte Ottawas Forderung nach einer besseren Vertretung von "Mittelmächten" im Sicherheitsrat mit Hinweis auf die Erfahrungen bei Abstimmungen über Erweiterungen des Völkerbunds: "This new category will raise much heartburning and may prove even more troublesome than the unanimity question. There will be violent gate crashing for this second class group". Smuts' "Mittelmacht"-Vorstellungen von 1918 hatten sich somit offensichtlich nicht als praktikabel erwiesen (Kap. 1). Pretoria regte außerdem Commonwealth-

²⁴ Telg. R-666, Roosevelt an Churchill, 5.12.1944 in Kimball (Hg) 1984-III, 431. Telg., Roosevelt an Stalin, 14.12. in MFAUSSR (Hg) 1958-II, 173f. WM (44) 172nd, 20.12. in PRO, CAB 65/44. Telg. 4095, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Stettinius, 19.12.; Telg. 2855, Stettinius an Harriman, 19.12. in FRUS 1945[-X], 60ff. Russell/Muther 1958, 500f.; Woodward 1976-V, 170f.; Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 55.

²⁵ Telg. D.1827, SSDA/Churchill an SSEA/King, 18.12.1944; Memorandum, Wrong an King, 20.12.; Telg. 245, SSEA an SSDA, 22.12. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Protokoll der 327. CWC-Sitzung, 22.12., 4f. (Zitat) in NAC, RG 2, Vol. 5682. Kings Tagebucheintrag, 23.12., 1382 in NAC, MG 26 J 13. Cranborne an Churchill, 7.12. in PRO, DO 121/10A. Churchill an Cranborne, 9.12. in PRO, DO 35/1874, WR 208/157. O'Shea 1949/50, 152f. Zur britischen Position insgesamt siehe Woodward 1976-V, 171f. Das *Privy Council Office* ließ die 23-seitige Zusammenstellung *Proposals for the Establishment of a General International Organization. Views Expressed on Behalf of the Government of Canada, May 1944 to January 1945* an Kabinettsmitglieder und Vertreter im Ausland verteilen. Siehe Zirkulardep. 27, SSEA/Wrong an Vertreter im Ausland, 29.1. mit beiliegendem *Confidential Print* (CWC-Dokument Nr. 924) in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.2.

Konsultationen über das Veto und die Verbindlichkeit von Sicherheitsratsbeschlüssen an. In London riet der APW-Ausschuss dem Kriegskabinet vorbehaltlich der Zustimmung der Pazifikdominien, Roosevelts Vetokompromiss zu unterstützen. Tatsächlich akzeptierte Neuseeland trotz Bedenken über die Praktikabilität verschiedener Abstimmregeln für verschiedene Entscheidungsklassen Roosevelts Vorschlag als besten Kompromiss, falls der Kreml keine Zugeständnisse machen würde. Auch Australien stimmte dem Kompromiss zu. Das Vetoproblem, wie Evatt erklärte, "should not be regarded as so important as to preclude the very early establishment of proposed [sic; world] organisation. We regard Russian and American adherence to world organisation at earliest possible moment as vital".²⁶

Stalin lehnte Roosevelts Kompromiss am 26. Dezember ab, weil die Großmächteintracht nur über ein uneingeschränktes Veto gewährleistet werden könnte. Andernfalls könnten die Großmächte von bestimmten Konfliktlösungen ausgeschlossen werden, was große Gefahren besonders für kleinere Mächte mit sich bringen würde. Laut Harriman beruhte diese Unnachgiebigkeit darauf, dass der Kreml den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen aus einem grundsätzlichen Unterlegenheitsgefühl heraus misstraute. Außerdem war sich Moskau bewusst, dass sein Ziel, in den Nachbarstaaten Zentral- und Osteuropas "freundliche", d. h. sozialistisch-kommunistische, Regierungen einzurichten, gerade in der Weltorganisation auf vehemente Kritik stoßen würde, weshalb ein absolutes Veto unverzichtbar sei. Trotz allem ließ Stalin durchblicken, dass die Vetofrage in Jalta erneut diskutiert werden könnte.²⁷

In Washington brachten Gespräche mit Gromyko keinen Fortschritt. Für die amerikanische Seite stellte der Kompromiss eine erhebliche Konzession dar, obwohl der Hauptaufgabenbereich des Sicherheitsrats - Beschlüsse über Vollzugsmaßnahmen zur Konfliktbeilegung - weiterhin dem Veto unterläge. Der sowjetische Botschafter aber beharrte auf Moskaus Position und gab zu verstehen, dass der Kreml auch an der Forderung einer Gründungsmitgliedschaft der Republiken, die z. T. wesentlich bedeutender als einige der lateinamerikanischen Staaten seien, festhielt. Nachdem Paswolski Gromyko eine Zusammenfassung der Eingaben an den panamerikanischen Koordinationsausschuss (Kap. 7) übergeben hatte, ließen sich aber immerhin gemeinsame Bedenken über die von den Lateinamerikanern geforderte Stärkung der Kompetenzen der Vollversammlung gegenüber dem Sicherheitsrat festhalten.²⁸ Nach einer Kabinettsentscheidung am 11. Januar informierte die britische Botschaft das *State Department*, dass London den Vetokompromiss unterstütze, obwohl es noch offene Fragen gebe.

²⁶ Südafrikanisches Hochkommissariat/D. B. Sole an SSDA, 30.12.1944; APW (45) 1st, 4.1.1945; Telg. 4, neuseeländische Regierung an SSDA, 9.1.1945; Telg. 2, australische Regierung an SSDA, 11.1.1945 in PRO, DO 35, WR 208/157. Telg. 9, Evatt an den Staatssekretär im neuseeländischen Außenministerium, Alister McIntosh, 6.1.1945 (Zitat) in DAFP 8, 3. O'Shea 1949/50, 152f. Die Hochkommissare in London unterstützten die sowjetische Vetoposition mit den Argumenten, dies sei eine "realistische" Regelung, die nach der Gründung der Weltorganisation modifiziert werden könne. Siehe Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominion-Hochkommissaren, 9.1.1945 in PRO, DO 121/15.

²⁷ Telg., Stalin an Roosevelt, 26.12.1944 in MFAUSSR (Hg) 1958-II, 178f. Telg. 5043, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Stettinius, 28.12. in FRUS 1945[-X], 64ff. Russell/Muther 1958, 501f.; Hughes 1973, 316f.; Woodward 1976-V, 173. Eigenartigerweise wurde die britische Seite erst Mitte Januar 1945 über die sowjetische Ablehnung des Vetokompromisses informiert.

²⁸ Paswolskis Memorandum über Roosevelts Gespräch mit Stettinius, Dunn und Bohlen, 8.1.1945; Paswolskis Memoranda über Gespräche mit Gromyko, 11.1., 13.1. in FRUS 1945[-X], 66-76. Russell/Muther 1958, 504f. Der Präsident war optimistisch hinsichtlich einer Lösung der Frage der Mitgliedschaft der Republiken: "Thinking it over and putting himself in Stalin's position, he [Roosevelt; d. V.] felt a good deal of sympathy with it. If for example trouble blew up between Mexico and Guatemala in which the United States might be involved, the American people would not at all like the United States having no right to vote about it". Siehe Telg. 97, britischer Botschafter in Washington/Halifax an FO, 5.1. in PRO, DO 35/1873, WR 208/156. Hughes 1973, 317f.

(Churchill etwa war nicht bereit, Roosevelts Kompromiss gegen die entschiedene Opposition Moskaus, von der London erst kürzlich erfahren hatte, durchzudrücken). Whitehall teilte diese Entscheidung den Dominien mit und griff die südafrikanischen Anregung von Commonwealth-Konsultationen vor der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen auf, der Wellington sofort zustimmte.²⁹

Auf kanadischer Seite begrüßte Reid Ende Dezember 1944 Wrongs Vorhaben einer offiziellen Stellungnahme zum Dumbarton Oaks-Plan und hoffte, ein solches Dokument würde der Vorläufer eines vollständigen Verfassungsentwurfs für eine Weltorganisation werden.

"I hope ... that there is a possibility that Canada will[,] before the United Nations Conference meets and preferably as soon as possible, publish a carefully worked-out complete redraft and amplification of the draft Charter. ... A carefully worked-out Canadian draft would run a good chance of being taken as the basis of discussion at the United Nations Conference, provided, of course, that it did not depart to too great an extent from the general framework of the Dumbarton Oaks Charter".

Reid kündigte einen eigenen Verfassungsentwurf für die Weltorganisation (Kap. 9) an, dessen möglichen Wert die Erfahrungen in Chicago gezeigt hätten. Der kanadische Kompromissentwurf war dort deshalb so erfolgreich gewesen, weil sich die amerikanische und britische Seite vorher nicht auf ein gemeinsames Dokument geeinigt hatten. Im Falle der Weltorganisation seien die Differenzen unter den drei Großmächten bereits so weit begrenzt, dass sie sich auf einen gemeinsamen Verfassungsentwurf hatten einigen können.³⁰ Ein kanadischer Entwurf auf Grundlage der Dumbarton Oaks-Charta würde nicht nur die Unterstützung anderer "Mittel-" und "Kleinmächte" finden, sondern könnte u. U. auch von den Großmächten wohlwollend aufgenommen werden.

In seinen Entwürfen für das Dumbarton Oaks-Memorandum vermied es Wrong, konkrete Lösungsvorschläge zu machen, um Ottawa bei einer späteren Ratifikation über augenfällige Diskrepanzen zwischen seiner Eingabe und der endgültigen Verfassung einer Weltorganisation nicht in Verlegenheit zu bringen. In den meisten Fällen gab es verschiedene Möglichkeiten, die kanadischen Kritikpunkte in den Verfassungsentwurf der Großmächte einzuarbeiten. Rechtsberater Read kritisierte an Wrongs Entwürfen die angestrebte bessere Vertretung der "Mittelmächte" im Sicherheitsrat, denn die propagierten Auswahlkriterien würden "Mittelmacht"-Kandidaten wie Kolumbien, Peru oder Spanien ausschließen. Reads Bedenken wurden zwar nicht direkt in die Endfassung von Wrongs Memorandum eingearbeitet. Instruktionen an kanadische Vertreter im Ausland machten aber deutlich, dass Ottawa sich der Definitionsprobleme der "Mittelmacht"-Kategorie bewusst war. Am 8. Januar stimmte der Kriegsausschuss Wrongs Memorandum zu, am nächsten Tag das ganze Kabinett.³¹

²⁹ WM (45) 4th, 11.1.1945 in PRO, CAB 65/49. Cadogans Tagebucheintrag, 11.1. in Dilks (Hg) 1971, 694f. Telg. 418, FO an britischen Botschafter in Washington, 13.1.; Telg. D.87, D.88, D.89, SSDA an Dominien-Regierungen, 17.1.; Telg. 13, neuseeländische Regierung an SSDA, 23.1. in PRO, DO 35/1874, WR 208/157. M. Wright (Rat an der britischen Botschaft in Washington) an Paswolski, 14.1. in FRUS 1945[-X], 77(n1). Darstellung der Herausgeber und Websters Tagebucheintrag, 22.1. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 54f. O'Shea 1949/50, 154f.; Russell/Muther 1958, 505; Hughes 1971, 330f.; Woodward 1976-V, 173.

³⁰ Ferns. WA-7095, Botschafter in Washington/Reid an SSEA/N. A. Robertson, 21.12.1944 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), IV. Vgl. den Entwurf dieses wichtigen Fernschreibens in NAC, MG 31 E 46, Vol. 5, File 207.2, I.

³¹ Memorandum, Wrong an King, 30.12.1944, mit beiliegendem 2. Entwurf des "Draft Memorandum on Dumbarton Oaks Proposals ...", 30.12.1944; Memorandum "Draft Memorandum on Dumbarton Oaks", Read an N. Robertson, 2.1.1945 in NAC, RG 25, Vol. 5708/5709, DEA/7-V(s), IV und V.1. Protokoll der 328. CWC-Sitzung, 8.1.1945, 2f. in NAC, RG 2, Vol. 5683. Protokoll der 72. Kabinettsitzung, 9.1.1945, 1f. in NAC, RG 2, Reihe A5a: *Minutes and Documents of the Cabinet*, Vol. 2636. Auf der CWC-Sitzung am 8. Januar 1945 instruierte King Robertson, im kanadischen Memorandum zur Verbindlichkeit

In einem Gespräch mit Washingtons Botschafter in Ottawa, Ray Atherton, über die bevorstehende Konferenz in Mexico City kündigte Wrong an, dass die kanadische Regierung demnächst ihre Ansichten zum Dumbarton Oaks-Plan darlegen würde, was die Großmächte hoffentlich in weiteren Konsultationen berücksichtigen würden. Der Unterstaatssekretär warnte davor, die Lateinamerikaner in Mexico City auf konkrete Verbesserungsvorschläge zur Dumbarton Oaks-Charta einzuschwören, die den kanadischen "Mittelmacht"-Vorstellungen entgegenliefen. In Washington erklärte währenddessen Pearson bei seinem Antrittsbesuch als Botschafter Außenminister Stettinius, dass Kanada ein größeres Gewicht der "Mittelmächte" im Sicherheitsrat befürworte. Gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz, nach denen das *State Department* gerne Kommentare zum Dumbarton Oaks-Plan entgegennähme, schien Stettinius zu befürchten, Ottawas Vorstellungen könnten zu "detailliert" sein, weshalb er Pearson beschwichtigte: "You people in Canada have really nothing to worry about in these things; you are in a sense part of us and you are also part of the British Empire. You are really very fortunate because you have such good and strong friends". Mit einer solchen "doppelten Fürsprache" ging logischerweise eine "doppelte Entmündigung" der kanadischen Außenpolitik einher, was dem neuen Botschafter Sorgen bereitete. Stettinius' Beschwichtigungen implizierten ferner Befürchtungen, eine detaillierte kanadische Eingabe könnte eine nicht unerhebliche Wirkung haben. Eine informelle Diskussion im *State Department* gab Pearson am 11. Januar Gelegenheit, erneut das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" für nicht-ständige Sicherheitsratsmitglieder, eine Begrenzung der Verbindlichkeit von Sicherheitsratsbeschlüssen auf dessen Mitglieder, eine bedeutendere Funktion der Vollversammlung und einen eingeschränkten Anwendungsbereich des Vetos zu fordern.³²

Am 12. Januar stimmte King Wongs Empfehlung zu, das dreiseitige Memorandum nicht nur den Großmächten und Frankreich, sondern auch den Dominien, Belgien und den Niederlanden zu übergeben. In dem kanadischen Memorandum wurde zunächst die zentrale sicherheitspolitische Rolle der Vetomächte anerkannt, zugleich aber kritisiert, dass die nicht unerheblichen militärisch-finanziellen Beiträge zu der Weltorganisation seitens der "Mittelmächte" vernachlässigt würden. Wenn der sicherheitspolitische Beitrag das Hauptkriterium für eine Vertretung im Rat sei, dann müssten nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" konsequenterweise die "Mittelmächte" bevorzugt gewählt werden. (Eine Sonderstellung der "Mittelmächte" würde zudem der Bildung von Blöcken bei Wahlen in den Sicherheitsrat vorbeugen, wie sie sich auf lateinamerikanischer Seite während der Chicago-Konferenz gebildet hatten). Ratsentscheidungen über Sanktionsmaßnahmen sollten nur für Sicherheitsratsmitglieder bindend sein oder nach einer Zweidrittelmehrheitsbestätigung der Vollversammlung. So würde gewährleistet, dass nur Mitglieder in den Sicherheitsrat gewählt würden, die ausreichende militärisch-finanzielle Kapazitäten zur Umsetzung seiner Beschlüsse besäßen. Andernfalls würde den Großmächten auch hier ein Vetosonderrecht über die Verwendung ihrer Truppen zugestanden. Insgesamt schlug Kanada somit keine konkreten Änderungen oder "Mittelmacht"-

von Sicherheitsratsbeschlüssen zu unterstreichen, dass Ad-Hoc-Mitglieder gleiche Stimmrechte wie nicht-ständige Mitglieder haben sollten.

³² Memorandum, Wrong an King, 4.1.1945 in NAC, MG 26 J 4, Vol. 342, C-235965f. Wrong an Pearson, 5.1.; Ferns. WA-84, Botschafter in Washington/Pearson an SSEA, 5.1.; Pearson an Wrong, 9.1.; Pearson an Wrong, 11.1., mit beiliegender "List of Questions on the Dumbarton Oaks Proposals", T. Achilles an Pearson, 11.1. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.1. Dazu und zu unmittelbaren amerikanischen Reaktionen auf das kanadische Memorandum siehe English 1989-I, 257, 286.

Definitionen vor, da es für diese Probleme aus seiner Sicht verschiedene Lösungen gab. Hochkommissar MacDonald erläuterte London zu dem Memorandum, dass Ottawa sich nicht direkt zum Veto geäußert habe, aber gegen dessen uneingeschränkten Anwendungsbereich sei. Die Öffentlichkeit, führende Minister, Politiker anderer Parteien oder Québecer Nationalisten würden Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats nur bei angemessener Vertretung als verbindlich betrachten, wobei die anstehende Bundeswahl die kanadische Sensibilität nur verstärkte.³³

8.3.: Reaktionen auf die Dumbarton Oaks-Charta und das kanadische Memorandum

Ende Januar, Anfang Februar 1945 trafen die ersten Reaktionen auf das kanadische Memorandum ein. Chile und Mexiko, denen Ottawas Position auf Anfrage dargelegt wurde, signalisierten beide ihre grundsätzliche Übereinstimmung damit. (Anfang April erklärte Keenleyside, dass der mexikanische Außenminister Padilla auf der San Francisco-Konferenz eine Schlüsselfigur sein würde, weshalb seine Sympathien für Ottawas Haltung genutzt werden sollten). Gegenüber Holmes (jetzt im *Canada House*) urteilte Jebb, das Memorandum sei zwar sehr nützlich, aber die Aussichten auf eine Modifikation des Dumbarton Oaks-Plans in Jalta seien äußerst gering. Mit Verständnis für die "Mittelmacht"-Position und das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" bemerkte Jebb, dass eine solche Politik sicher von Belgien oder den Niederlanden unterstützt würde. Eine eingeschränkte Verbindlichkeit von Sanktionsbeschlüssen dagegen würde ein in Krisen notwendiges schnelles Handeln des Sicherheitsrats verhindern. In einem weiteren Gespräch gab Jebb zu verstehen, dass London zwar skeptisch hinsichtlich eines Rechts auf Ad-Hoc-Repräsentation im Sicherheitsrat bei Interessenbetreff war, das *Foreign Office* aber ernsthaft über eine bessere Vertretung der "Mittelmächte" nachdachte. Wie Churchill gewann auch Jebb einer möglichen Mitgliedschaft der Ukraine und Weißrusslands (s. u.) Positives ab - sie würde helfen, einen lateinamerikanischen "Stimmblock" zu neutralisieren.³⁴

Neuseelands Premierminister Fraser lehnte als zu kompliziert ab, die Verbindlichkeit von Ratsentscheidungen auf an Sanktionsmaßnahmen beteiligte Mitglieder einzuschränken, war aber aufgeschlossener gegenüber dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation". Die Kommentare des australischen Außenministers ("fully in accord with your views") waren nach dem Urteil des

³³ Der Text des Memorandums wurde am 12. Januar mit ähnlich lautenden Instruktionen für seine Übergabe an die jeweiligen Regierungen an die Vertreter in Paris, Moskau, Tschungking und Washington geschickt. Am darauf folgenden Tag wurde das Memorandum an Vertreter in den Dominien und bei den Exilregierungen (Brüssel, Den Haag) telegraphiert. Pearson regte am 16. und 17. Januar an, das Memorandum auch an Brasilien und Mexiko zu übergeben, was Wrong am 19. Januar ablehnte. Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Memorandum, Wrong an King, 12.1.1945; Telg. 89, 90, SSEA an Hochkommissar in London, 12.1.; Telg. 43, Botschafter in Paris/Vanier an SSEA, 15.1.; Dep. 100, Botschafter in Washington/Pearson an SSEA, 15.1.; Pearson an Wrong, 16.1.; Ferns. WA-319, Botschafter in Washington/Pearson an SSEA/Wrong, 17.1.; Telg. 15, Chargé d'Affaires in Tschungking an SSEA, 17.1.; Telg. 12, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 17.1.; Telg. 31, Chargé d'Affaires bei den europäischen Exilregierungen/Stone an SSEA, 18.1.; Ferns. EX-229, SSEA/Wrong an Botschafter in Washington/Pearson, 19.1.; Dep. 51, Botschafter in Brüssel/W. Turgeon an SSEA, 25.1. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.1/2. Telg. 117, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSDA, 18.1.; Massey an SSDA/Cranborne, 20.1., mit beiliegendem Memorandum, [o. D., 20.1.]; Massey an SSDA/Cranborne, 24.1. in PRO, DO 35/1876, WR 208/162. Pearson 1972-I, 271f.; Eayrs 1972-III, 165.

³⁴ Memorandum, Soward an Wrong, 19.1.1945; chilenischer Chargé d'Affaires in Ottawa, Dr. H. Diaz Casanueva, an Wrong, 26.1., mit Diaz' beiliegendem Memorandum, 25.1.; Wrong an Diaz, 26.1., mit Wongs beiliegendem Memorandum, 26.1.; Dep. A.26, Hochkommissar in London/Massey an SSEA, 27.1., mit Holmes beiliegendem Memorandum über ein Gespräch mit Jebb, 25.1.; J. W. Holmes an Wrong, 23.2.; Telg. 102, Botschafter in Mexico City/Keenleyside an SSEA, 3.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.1/2, VI.1, VII.1. Merrick 1974, 134.

kanadischen Hochkommissariats vorläufig. Evatt befürwortete die Einrichtung einer "Mittelmacht"-Kategorie im Sicherheitsrat, wobei Wellington und Canberra u. U. zusammen als "Mittelmacht" behandelt werden könnten. In einer internen Analyse war Evatt weniger diplomatisch: "[I]t is pretty evident that the plain object of the memorandum is to obtain a place on the Security Council for Canada". Dennoch glaubte Evatt, eine Zusammenarbeit der beiden Dominien könne den Repräsentationsinteressen der "Mittel"- und "Kleinmächte" dienlich sein, nicht zuletzt deshalb, weil er eigene Ambitionen hegte: "It is most important ... that at any given time either Australia or New Zealand should be on the [Security] Council". Der Gesandte in Belgien, W. F. Turgeon, berichtete, dass Spaak sich sehr zufrieden mit Ottawas Memorandum gezeigt habe. Die offiziellen belgischen Kommentare sprachen sich für eine stärkere Präsenz der "moyens états" im Sicherheitsrat - "en raison de leur position géographique et de leurs ressources économiques" - und eine Beschränkung des Vetoanwendungsbereichs auf Sanktionsmaßnahmen aus. Ein späteres Gespräch Ritchies mit dem belgischen Chargé d'Affaires zeigte allerdings eine aus kanadischer Sicht bedenkliche Neigung zu regionalistischen Sicherheitsabkommen, die im Notfall auch ohne Autorisation des Sicherheitsrats funktionieren können sollten.³⁵

Die französische Seite war in vollständiger Übereinstimmung mit Ottawas Vorstellungen zum "Prinzip der funktionalen Repräsentation". Dies zeigte sich in den Änderungsvorschlägen zum Dumbarton Oaks-Plan, die von J. Paul-Boncour (ein sozialistischer Abgeordneter sowie ehem. Premier- und Außenminister) Sonderausschuss über eine Weltorganisation und vom Außenausschuss der vorläufigen beratenden Versammlung als Grundlage der Instruktionen für die San Francisco-Delegation ausgearbeitet worden waren. Paris wollte weiterhin erreichen, dass Verteidigungsbündnisse oder regionale Sicherheitsabkommen wie die Allianz mit der Sowjetunion gegen Deutschland im Notfall auch ohne Vorabzustimmung des Sicherheitsrats Sanktionsmaßnahmen einleiten können sollten. Sonst war der *Quai d'Orsay* mit den Großmachtvorschlägen zufrieden. Die endgültigen Änderungsvorschläge, die der britischen Botschaft in Paris Ende März übergeben wurden, forderten mit Bezug auf belgische, kanadische und niederländische Vorstellungen, mindestens die Hälfte der nicht-ständigen Sicherheitsratsmitglieder sollten "Mittelmächte" sein.³⁶

³⁵ Telg. 18, geschäftsführender Hochkommissar in Canberra an SSEA, 17.1.1945; Telg. 3, Hochkommissar in Wellington/J. Burchell an SSEA, 20.1.; Telg. 58, Hochkommissar in Canberra/T. C. Davis an SSEA, 10.2. (Zitat); Dep. 45, Gesandter in Brüssel/W. Turgeon an SSEA, 14.2., mit beiliegenden *Suggestions du Gouvernement belge* ... , 5.2.; Dep. 93, Turgeon to SSEA, 20.2.; Ritchies (?) Memorandum über ein Gespräch mit dem belgischen Chargé d'Affaires, 5.3. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V und VI. W. A. Riddells Tagebucheintrag über ein Gespräch mit Fraser, 19.1. in YORKUA, Riddell Papiere, Vol. 1. Telg. 11, Evatt an australischen Hochkommissar in London/Bruce, 17.1. (Zitat) in Australia. Department of Foreign Affairs and Trade: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 8: 1945. Hg: W. J. Hudson/W. Way/P. Andre/M. P. Sharp. 1988, 17-20. Den Vorschlag, Australien und Neuseeland sollten zusammengenommen als eine "Mittelmacht" gelten, wiederholte Fraser während der Commonwealth-Konsultationen im April (s. u.). Siehe *British Commonwealth Meeting* (BCM) (45) 6th, 9.4. in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), VI, File Pocket. Hasluck interpretierte Evatts Idee einer engeren Zusammenarbeit mit Neuseeland als "search for an extra voice for his own views. Evatt thought of New Zealand as an Australian satellite" (Hasluck 1954, 109). Zu Spaaks "Mittelmacht"-Vorstellungen vgl. Tiwari 1968, 122(n161).

³⁶ Dep. 226, Botschafter in Paris/Vanier an SSEA, 2.3.1945, mit beiliegendem Bericht France. Assemblée Consultative Provisoire. 1ère session ordinaire de 1945. No. 296. Annexe en procès-verbal de la séance du 8 février 1945: Rapport fait ... par M. Pierre Cot. < Paris > 1945; Telg. 207, 220, Vanier an SSEA, 9.3., 12.3.; Wrongs Memorandum "Comments of the French Government ...", 9.3.; Dep. 262, Vanier an SSEA, 13.3., mit beiliegenden französischen Änderungsvorschlägen für die Dumbarton Oaks-Charta, [o. D.]; französisches Außenministerium an britische Botschaft in Paris, 21./23.3., mit beiliegendem Memorandum "French Government's Observations on Proposals for World Organisation" und dem Text der Änderungsvorschläge [FO Confidential Print U 2074/12/70], 23.3. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V, VI und

Zwischen dem 10. und 12. Februar fanden in Washington Gespräche hochrangiger kanadischer und amerikanischer Beamter statt.³⁷ Dabei informierten die Amerikaner ihre Gegenüber darüber, dass die Kontrollräte in den Besatzungszonen in Deutschland und Japan als "Großmachttallanz" nicht mit der Weltorganisation verbunden sein würden - eine Entscheidung, die gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz offensichtlich erst kurz zuvor getroffen worden war.³⁸ Aus Ottawas Sicht würde dies die Bedeutung des Sicherheitsrats zugunsten der Vollversammlung mindern, denn die Notwendigkeit, die Feindmächte nach der Kapitulation in Schach zu halten, fiel nicht in den Zuständigkeitsbereich der Weltorganisation. Was das kanadische Memorandum betraf, so war es im *State Department* nach Wongs Eindruck nicht mit besonderer Aufmerksamkeit gelesen worden. Paswolski stand den zentralen Anliegen zum Sicherheitsrat (beschränkte Verbindlichkeit von Sanktionsbeschlüssen; Recht auf Ad-Hoc-Vertretung bei Interessenbetreff; bessere Vertretung von "Mittelmächten" durch "funktionale Repräsentation") ablehnend gegenüber. Unklar blieb weiterhin, wie Zusatzabkommen der Mitglieder über Verwendung und Einsatz ihrer Truppen bei Sanktionsmaßnahmen aussehen würden. (Ein späteres Memorandum Wongs stellte klar, dass Mitglieder in Zusatzabkommen bestimmen könnten, wie viele Truppen sie dem Sicherheitsrat zu welchen Bedingungen unterstellen würden). Ernüchtert notierte Wrong: "I found that there was very little disposition to consider amendments to the Charter, although there was recognition that its expansion at some points was required". Entsprechend nichtssagend fiel Washingtons offizielle Antwort auf das kanadische Memorandum aus. Zu den militärischen Bestimmungen der Dumbarton Oaks-Charta beobachtete Wrong: "The proposals looked at by themselves appear more formidable than they are likely to be in reality, at any rate for a number of years".³⁹

Am 9., 10. und 13. März besuchte King Washington, um u. a. das Thema "Weltorganisation" zu diskutieren. Am ersten Tag unterrichtete Roosevelt King über die Atmosphäre in Jalta (s. u.) sowie seine Vorstellungen zur San Francisco-Konferenz. Der Präsident sprach außerdem über die alliierten Kontrollratmächte, die Deutschland und Japan nach etwa zehn Jahren in eine Mitgliedschaft in der Weltorganisation entlassen sollten. Wie so viele andere Beobachter zu dieser Zeit fand King Roosevelt sehr erschöpft, zerstreut, nicht gesund und unkonzentriert. Der Premierminister bemerkte, dass der

VII.1. Boncours Ausschuss verfasste die Änderungsvorschläge, wohingegen sich der Außenausschuss mit deren Prinzipien und Grundlagen befasste.

³⁷ Wrong, Pearson, Heeney, Reid und A. D. Dunton (Leiter des WIB) vertraten die kanadische Seite, der Unterstaatssekretär für europäische Fragen Dunn, Paswolski, Hackworth, Hickerson, Wilson (Leiter des *Office of Special Political Affairs*), Sandifer (Leiter der *Division of International Organization Affairs*) und Notter das *State Department*.

³⁸ Dieser für die kanadische Seite neue Aspekt der Nachkriegsordnung wurde von britischer Seite bestätigt, nachdem sich selbst Lord Halifax in einer ersten Reaktion darüber überrascht gezeigt hatte. Siehe BCM (45) 8th, 10.4.1945 in NAC, RG 25, Vol. 5708, DEA/7-V(s), VI, File Pocket.

³⁹ Memorandum[entwurf von J. F. Green] für *State Department* an Botschaft in Washington, 8.2.1945 in USNARA, RG 59, Notter Papiere, Box 120, File 0-A-32. Reids Memorandum "General International Organization: Discussion at Blair House ...", 10.2., mit beiliegendem Memorandum Wongs, 10.2.; Reids Memorandum "General International Organization: Discussion Held at Mr. Paswolsky's Office ...", 12.2.; Memorandum, Wrong an King, 15.2. (Zitat 1); Pearson an N. Robertson, 27.2., mit beiliegendem Memorandum, *State Department* an Botschaft in Washington, 26.2. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VI.1. Wongs Memorandum "Military Aspects of the Dumbarton Oaks Proposals", 19.2. (Zitat 2) in CIA, Holmes Papiere, DI/1/6c. Vgl. Telg. 1835, britischer Botschafter in Washington/Halifax an FO, 22.3.; S. Holmes an Stephenson, 1.3.; B. Cockram (Angehöriger der britischen Botschaft in Washington) an Stephenson, 15.2., mit zwei beiliegenden Memoranda Cockrams über Gespräche mit Pearson und Wrong, 15.2. in PRO, DO 35/1881, WR 208/179. Vgl. Merrick 1974, 129-34; Little 1975, 322-7; Holmes 1979-I, 243f.

Präsident den Dumbarton Oaks-Plan für sich vereinnahmte habe, was aber nicht der Realität entsprach: "As a matter of fact, the State Dept. is the one that has worked out most of the Dumbarton Oaks development [sic]". Für King war Hull, den er kurz im Washingtoner Marinehospital, wo letzterer seit fünf Monaten verschiedene Leiden kurierte, besuchte, die eigentliche treibende Kraft hinter der Weltorganisation. Zum Abschluss informierte Roosevelt King über die in Jalta akzeptierte Gründungsmitgliedschaft der zwei Sowjetrepubliken und die möglichen drei amerikanischen Stimmen in der Vollversammlung, ohne dass der Premierminister dagegen protestierte. King übergab Roosevelt seinerseits zwei Memoranda über die schlechte Behandlung der kleineren Mächte durch die "Großen Drei" in Allianzfragen (Abschluss von Waffenstillständen; EAC) und den Dumbarton Oaks-Plan, die letzterer sofort an Stettinius weiterzuleiten versprach. Wirkliche Ergebnisse brachte Kings Besuch nicht, wie Pearson Jebb anvertraute: "He (Pearson) did not believe for a moment that [the; d. V.] official American attitude would be changed in the least as a result of Mackenzie King's visit". Immerhin schürte dieser Washington-Besuch Gerüchte über seinen Vorsitz der San Francisco-Konferenz, wovon sich der kanadische Premierminister trotz seiner ablehnenden Haltung sehr geschmeichelt fühlte.⁴⁰

Die Reaktion des Kreml auf Ottawas Memorandum war enttäuschend. Litwinow erklärte unverbindlich, dass das Kriterium für die Wahl nicht-ständiger Sicherheitsratsmitglieder, wenn eines angenommen werden sollte, die militärische Kapazität sein müsste. Der stellvertretende sowjetische Außenminister fügte mit einem wohlkalkulierten Seitenhieb hinzu, dass dafür die Überseewehrpflicht berücksichtigt werden müsste, worauf Wilgress erwiderte, Kanada könne nur dann Verpflichtungen übernehmen, wenn es ein Mitspracherecht an entsprechenden Entscheidungen habe. Eine Einschränkung der Verbindlichkeit von Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats lehnte der Sowjet ab. Litwinows Anspielung auf das innenpolitische Problem der Überseewehrpflicht war ein effektives Argument gegen eine prominentere Rolle Kanadas, indem es die sicherheitspolitische Achillesferse in Ottawas Doktrin bloßlegte. Der Anspruch auf Vertretung war vom *Department of External Affairs* immer mit Kanadas "Kapazitäten" für "militärisch-finanzielle Beiträge" begründet worden, wobei der in Québec fehlende politische Wille, dem Sicherheitsrat "automatisch" Truppen zur Verfügung zu stellen, unter den Tisch gekehrt wurde. Hinsichtlich des möglichen innenpolitischen Widerstands gegen sicherheitspolitische Verpflichtungen hatte Louis St. Laurent seinen Premierminister allerdings schon im Februar beruhigt:

"[T]he feeling in Québec was against the United Kingdom, but ... there would not be the same feeling towards a world organization under which Britain herself might be held in check against adopting an aggressive attitude. ... [A]nything in which the U.S. took a strong stand we would be able to get support from Québec and this both as regards world trade and collective security".⁴¹

⁴⁰ Kings Tagebucheinträge, 22.2.1945, 178; 3.3., 207; 6.3., 216; 9.3., 228-32; 10.3., 233-9, 235 (Zitat); 13.3., 246-50; 14.3., 251; 16.3., 256 in NAC, MG 26 J 13. Memoranda, Wrong an King, 5.3., 7.3., mit beiliegenden Memoranda "Tendency of Great Powers To Ignore the Contribution of the Other Allies to the Defeat of the Enemy" und "The Position of Small Nations In the World Organization", King an Roosevelt/Stettinius, o. D. in NAC, MG 26 J 4, Vol. 339, C-233803-10. Pearsons Tagebucheintrag, 13.3. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Telg. 1835, britische Botschaft in Washington/Jebb an FO, 21.3. (Zitat) in PRO, DO 35/1881, WR 208/179. Merrick 1974, 139f. Laut Kings Tagebuch hatte Robertson schon am 22. Februar von der Möglichkeit eines Konferenzvorsitzes gesprochen, was der Premierminister entschieden zurückgewiesen hatte. Zu Gerüchten über Kings möglichen Konferenzvorsitz vgl. "President Greet Parley Delegates" in NEW YORK TIMES, 14.3., 1, 8.

⁴¹ Telg. 51, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 3.3.1945 in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VI.2. Kings Tagebucheintrag, 16.2., 162 (Zitat) in NAC, MG 26 J 13. MACLEAN's hatte im Februar spekuliert, dass unter den Großmächten hauptsächlich Moskau gegen eine Stärkung der sicherheitspolitischen Rolle der "Mitte-mächte" sei. "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 58, Nr. 3, 1.2.1945, 14f., 49f.

Australien und Neuseeland befürworteten nach Ritchies Analyse eine größere Mitsprache der "kleineren Mächte" und eine klare Unterordnung regionaler Arrangements unter die Weltorganisation. Die sicherheitspolitischen Kompetenzen der Vollversammlung sollten auf Kosten des Sicherheitsrats ausgebaut werden, wobei Wellington eine Bestätigung von dessen Sanktionsbeschlüssen durch eine einfache Mehrheit aller Mitglieder forderte. Die südafrikanische Seite folgte Smuts' Vorstellungen: "The views ... of Field Marshal Smuts ... are not ... conspicuous for their consistency or for detailed analysis of the problems involved". Der Südafrikaner hatte sich anfänglich kritisch zu Forderungen nach einer besseren Vertretung von "Mittelmächten" geäußert (s. o.) - ein Urteil, das er nach der Lektüre von Ottawas tatsächlichen Änderungsvorschlägen revidierte.⁴²

Laut dem niederländischen Gesandten in Ottawa, Snouk Hurgronje, stimmte seine Regierung "vollständig" mit dem kanadischen Memorandum überein und hoffte, die Großmächte würden entsprechende Änderungen des Dumbarton Oaks-Plans vornehmen. Den Haags Kommentare zu den Dumbarton Oaks-Vorschlägen waren kritisch-ablehnend, weil die Weltorganisation von den "Großen Vier" dominiert und die Beilegung von Großmachtkonflikten über das Vetoprivileg selbst für Konfliktparteien ausgeschlossen sein würde. Die Niederlande wiesen ein derartiges Zweiklassenrecht zurück und waren für die Abschaffung des Vetos für Konfliktparteien, eine Beschränkung der Verbindlichkeit von Sanktionsbeschlüssen auf Sicherheitsratsmitglieder sowie für eine Kontroll- und Koordinationsfunktion des Rats für regionale Sicherheitsarrangements. Nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" sollten "Mittelmächte" wie Kanada besser im Sicherheitsrat vertreten sein. Diese Überlegungen legte Außenminister Van Kleffens Mitte Januar in einem Hintergrundgespräch des *Chatham House* dar. Den Haags Änderungsvorschläge für die San Francisco-Konferenz äußerten sich dann zwar nicht über eine "Mittelmacht"-Kategorie oder entsprechende Wahlkriterien für den Sicherheitsrat, enthielten aber konkrete Formulierungen für eine beschränkte Verbindlichkeit von Sanktionsbeschlüssen. Die niederländischen und kanadischen Vorstellungen stimmten somit in großem Maße überein, wie im April erst Wrong und wenig später King festhielten: "[Van Kleffens] is most clear-headed on San Francisco problems and shares our point of view".⁴³

⁴² Südafrikanische Gesandtschaft in Washington/S. F. N. Gie an Pearson, 19.1.1945; Ritchies Memorandum "Memorandum on the Views of ... Australia, New Zealand and South Africa ...", 7.2. (Zitat) in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.1 und VI.1. Vgl. dazu E. H. Armstrongs Memorandum "The Reaction of the Dominions and of India to the Dumbarton Oaks Proposals", 6.4. in USNARA, RG 59, Notter Papiere, Box 158, File 0-ISO-261. Wellingtons Änderungsvorschläge sind in New Zealand. Department of External Affairs: New Zealand and the San Francisco Conference. Amendments to the Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization Advanced by the Prime Minister of New Zealand. Wellington (Department of External Affairs Publication No. 10) 1945, 13-7.

⁴³ Memorandum H. F. Armstrongs (Mitarbeiter des amerikanischen Botschafters in London) über Gespräche mit Van Kleffens, Dr. Joseph Lipski (ehem. polnischer Botschafter in Berlin) und Eduard Beneš, 25.11.1944; Telg. A-3, amerikanischer Botschafter in den Niederlanden/Hornbeck, London, an Stettinius, 27.12.1944 in FRUS 1944-I, 945-9, 953f. Holmes' Bericht über Van Kleffens' Informationsgespräch im *Chatham House* am 23. Januar 1945 in Holmes an Wrong, 24.1.1945; Memorandum, N. Robertson an King, 2.2.; Memorandum R. G. Riddells, 2.2.; Note 142, niederländischer Gesandter in Ottawa/Hurgronje an SSEA, 5.2.1945, mit beiliegender Broschüre Netherlands Government: Suggestions Presented by the Netherlands Government Concerning the Proposals ... of Dumbarton Oaks as Published on October 9, 1944. [Den Haag 1945], January, [9]-[17]; Dep. D.15, SSDA/Cranborne an SSEA, 5.2.1945, mit beiliegendem Abdruck der niederländischen Kommentare [FO Confidential Print U 408/12/70], 16.1.1945; Telg. 67, Chargé d'Affaires bei den Exilregierungen in London/Dupuy an SSEA, 7.3.; Dupuy an N. Robertson, 17.3.1945, mit beiliegenden *Amendments to the Proposals ... of Dumbarton Oaks Supplemented as a Result of the Conference of Yalta, Submitted by the Netherlands Delegation to the San Francisco Conference*, [o. D.]; Telg. 993, Hochkommissariat in London/Wrong an SSEA/N. Robertson, 8.4.1945 (Zitat) in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.2, VI.2, IV und VII.1. Kings Tagebucheintrag, 13.4.1945, 368 in NAC, MG 26 J 13.

Die polnische Exilregierung in London betrachtete die Dumbarton-Oaks Charta ebenfalls nicht als Verbesserung der Völkerbundsatzung und forderte eine Verbesserung der Rechte und Stellung der kleineren Mächte durch u. a. mehr nicht-ständige Sicherheitsratssitze (10), die Abschaffung des Vetos, die Aussetzung des Stimmrechts von Konfliktparteien, das Recht auf Repräsentation von Staaten, deren Interessen in Sicherheitsratsdiskussionen berührt werden, eine Erweiterung der sicherheitspolitischen Kompetenz der Vollversammlung, eine Garantie territorialer und politischer Unabhängigkeit/Nicht-Einmischung sowie eine Aufwertung des Wirtschafts- und Sozialrats zu einem konstitutiven Organ der Weltorganisation.⁴⁴ Der tschechische Präsident Beneš dagegen begrüßte die strukturelle Einfachheit der Dumbarton Oaks-Charta. Allerdings fehlten dem Plan wichtige prozedurale Details und eine "ideologische" Dimension, die das öffentliche Interesse an einer neuen Weltorganisation erwecken und aufrechterhalten würde. Die norwegische Regierung erklärte in ähnlicher Weise, dass nur die Dumbarton Oaks-Vorschläge den Kleinmächten "eine Hoffnung auf Sicherheit" geben könnten. Eine Wiederbelebung des Völkerbunds sei ebenso wenig wünschenswert wie internationale Anarchie ohne eine Weltorganisation.⁴⁵ Alles in allem ließ sich somit eine erhebliche Anzahl von potentiellen Bündnispartnern (Australien, Neuseeland, Belgien, Frankreich, die Niederlande, die polnische Exilregierung) für Ottawas "Mittelmacht"-Politik finden. Die ablehnend-kühlen Reaktionen der "Großen Drei" auf Ottawas Memorandum dagegen waren nicht ermutigend.

8.4.: Konferenzen II: Malta, Jalta und Mexico City

Die Konferenzen in Jalta und Mexiko City hingen eng miteinander zusammen, weil außer der Frage, wie die USA den pro-deutschen Pariah Argentinien behandeln sollten, die lateinamerikanische Unterstützung des Dumbarton Oaks-Plans gesichert werden musste. Darüber hinaus mussten Washingtons Klientelstaaten auf die von der Jalta-Konferenz erwarteten Entscheidungen über das Veto und die Gründungskonferenz der Weltorganisation eingeschworen werden. Während der Jalta-Vorbereitung bemerkte Roosevelt zu seinem Vetovorschlag, er sei u. U. bereit, Moskaus Haltung zu akzeptieren: "[I]f the shoe were on the other foot, the American people would be very reluctant to see the United States deprived of a vote if it were involved in a dispute with Mexico".⁴⁶ Die Instruktionen und

Die niederländischen Vorstellungen wurden auch in der Öffentlichkeit beachtet. B. T. Richardson: "Proposals for San Francisco" in WINNIPEG FREE PRESS, 1.3.1945, 13.

⁴⁴ Dep. D.15, SSDA/Cranborne an SSEA, 5.2.1945, mit beiliegender Note 245/3, polnischer Botschafter in London/M. Kulski an Jebb, 3.1., mit beiliegenden polnischen Kommentaren [FO Confidential Print U 176/12/70], 5.1.; Note 245/1/21, polnischer Gesandter an Generalkonsul in Ottawa/Dr. Waslaw Babinski an Wrong, 7.2., mit beiliegendem 15-seitigem Memorandum der polnischen Exilregierung und Synpose über die polnische Position und die Dumbarton Oaks-Charter, 6.2. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.2 und VI.1. Vgl. Memorandum von E. Durbrow (Leiter der Osteuropa-Abteilung des State Department) an D. V. Sandifer (Leiter der Abteilung für Fragen internationaler Organisation in Nachkriegsplanungsstab), 5.2., mit "Summary of the Polish Commentary of February 5, 1945...", 5.2. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1945. Bd. I: General: The United Nations. Washington 1967, 58ff.

⁴⁵ Armstrongs Memorandum über Gespräche mit Van Kleffens, Dr. Joseph Lipski und Eduard Beneš, 25.11.1944 in FRUS 1944-I, 945-9. *Comments of Norwegian Government on Dumbarton Oaks*, [2.3.] [FO Confidential Print U 1489/12/70]; J. Starnes an Wrong, 14.3.; Starnes an Wrong, 23.3., mit beiliegenden norwegischen Kommentaren, [o. D., 2.3.] in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VI.2 und VII.1.

⁴⁶ Auszüge aus Stettinius' Tagebucheinträgen, 22.12.1944; Auszüge aus Memorandum "Conference with the President" [des State Department?], 2.1.1945 (Zitat); *Memorandum for the Secretary* [of State], 11.1.1945 in Campbell/Herring (Hg) 1975, 202ff., 210-5. Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 7. - 23.1.1945 in FRUS 1945-I, 13f.(n18). Notter

Hintergrundpapiere des *State Department* für die Jalta-Delegation betonten einerseits, dass der Vetokompromiss die Großmachteinmütigkeit trotz Einschränkungen für die meisten und wichtigsten Ratsentscheidungen⁴⁷ voraussetzte. Andererseits schürte Moskaus unnachgiebige Vetohaltung nicht nur Opposition in den Vereinigten Staaten, sondern auch unter den anderen Mitgliedern der Vereinten und assoziierten Nationen. Zur Zusammensetzung des Sicherheitsrats erläuterten die Instruktionen, dass die USA und andere Staaten die provisorische französische Regierung, die am 11. November in die EAC geladen worden und der Erklärung der Vereinten Nationen beigetreten war⁴⁸, im Dezember anerkannt hätten. Deshalb sollte in Jalta vorgeschlagen werden, Frankreich als gleichberechtigte Großmacht und Mitunterzeichner der Dumbarton Oaks-Vorschläge aufzunehmen. Von der Sowjetunion war kein Vorstoß zur Mitgliedschaft des Sicherheitsrats zu erwarten, wohl aber von anderer Seite:

"Great Britain may advance recommended changes in the present [Dumbarton Oaks] Proposals which would recognize the right of the medium-sized powers to something akin to semi-permanent seats, based on their greater ability to assist in the maintenance of international peace and security through military action. It is believed that any such proposal should be resisted".

Zur Teilnahme an der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen sprachen sich die Hintergrundpapiere dafür aus, die Vereinten und assoziierten Nationen einzuladen. Gleichzeitig übte Washington Druck auf die sechs lateinamerikanischen Staaten unter den assoziierten Nationen aus, mit einer Kriegserklärung an die Achsenmächte der Erklärung der Vereinten Nationen beizutreten. Außenminister Stettinius befürchtete, dass die Sowjetunion darauf bestünde, nur Mitglieder der Vereinten Nationen auf die Gründungskonferenz einzuladen, was diese sechs Verbündeten ausschließen und Washingtons Position schwächen würde. Am Potomac zeichnete sich allerdings allmählich ein Handel ab. Von der sowjetischen "Verhandlungsbereitschaft" über den Vetokompromiss ermutigt, dachte Roosevelt auf einem Treffen mit Mitgliedern eines Unterausschusses des Senataußenausschusses am 11. Januar laut über die Möglichkeit nach, in der Vetofrage nachzugeben, um Moskau zum Einlenken hinsichtlich der Sowjetrepubliken zu bewegen.⁴⁹

1950, 384f. Vgl. Paswolskis Memorandum über Roosevelts Gespräch mit Stettinius, Dunn und Bohlen, 8.1.1945; Paswolskis Memoranda über Gespräche mit Gromyko, 11.1.1945, 13.1.1945 in FRUS 1945[-X], 66-76.

⁴⁷ Einer Vetoentscheidung wären unterlegen: die Aufnahme neuer Mitglieder, die Suspendierung von Stimmrechten, der Ausschluss von Mitgliedern, die Wahl des Generalsekretärs, Maßnahmen zur Beseitigung/Neutralisierung von Friedensbrechern, Sonderabkommen über das Zur-Verfügung-Stellen von Streitkräften seitens der Mitglieder, das Formulieren von Abrüstungsplänen, die Zulassung regionaler Sicherheitsarrangements und sicherheitspolitische Maßnahmen dieser Organisationen. Dem entgegen hätte eine Suspendierung des Vetorechts nur für friedliche Konfliktbelegungsmaßnahmen gestanden.

⁴⁸ Presseerklärung des *State Department*, 11.11.1944 in DSB 11, Nr. 281 (1944), 583. P. Baudet (französischer Chargé d'Affaires in Washington) an Stettinius, 26.12.; Stettinius an Henri Bonnet (neu ernannter Botschafter), 30.12. in DSB 12, Nr. 289 (1945), 17.

⁴⁹ Zum Vorhergehenden siehe [Black] *Briefing Book Paper "Problem of Voting in the Security Council"*, 15.1.1945; [Black] *Briefing Book Paper "Principal Substantive Decisions on Which the Security Council Would Have to Vote"* (Mitte Januar den sowjetischen und britischen Botschaftern übergeben), o. D.; [Black] *Briefing Book Paper "Composition of the Security Council"* (Zitat), o. D.; [Black] *Briefing Book Paper "Nations to Be Invited to the United Nations Conference"*, o. D.; [Black] *Briefing Book Paper "France"*, o. D., *State Department* an amerikanische Jalta-Delegation/Roosevelt in FRUS 1945[-X], 85-91, 300-4. Auszug aus Stettinius Tagebuchaufzeichnungen, 7. - 23.1.1945 und Erklärung der Herausgeber in FRUS 1945-I, 13f.(n12). Vgl. Nötter 1950, 384. Die Hintergrundpapiere wurden Roosevelt am 19. Januar übergeben. Siehe Auszüge aus Stettinius Tagebucheintrag, 19.1. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 215f. Großbritannien telegraphierte das Papier *Principal Substantive Decisions* ... den Dominien. Siehe Telg. 363, britischer Botschafter in Washington an FO, 17.1.; Telg. D.102, D.103, SSDA an Dominienregierungen, 18.1. in PRO, DO 35/1874, WR 208/157. Zur Vorbereitung des Malta-Jalta *Black Briefing Book* siehe Bohlen 1973, 171; Russell/Muther 1958, 505f.

Auf der Mexico City-Konferenz musste Washington die Kritik seiner Klientelstaaten an der Dumbarton Oaks-Charta - ein größeres sicherheitspolitisches Gewicht der Vollversammlung, eine verminderte Rolle des Sicherheitsrats - in grundsätzliche Unterstützung umwandeln. Um Kontroversen zu umgehen, versuchte das *State Department*, die Tagesordnung auf eine knappe Darstellung des Dumbarton Oaks-Plans und eine Resolution zur Bekräftigung der Absicht, an der Gründung der Weltorganisation teilzunehmen, zu beschränken. "It is desirable not to give the impression that United States is lining up a solid hemisphere bloc in support of its position vis-à-vis Russia and Britain". Solche Überlegungen fanden ihre Entsprechung auf Seiten Großbritanniens und der Dominien, bei Konsultationen oder Konferenzen, den Eindruck einer monolithischen außenpolitischen Position des Commonwealth zu vermeiden. In beiden Fällen allerdings vertrug sich der angestrebte Schein nur schlecht mit dem eigentlichen Ziel, die Klientelstaaten auf die eigene Politik einzuschwören.

Verschiedene Zusammenkünfte Staatssekretär Grews, Unterstaatssekretär Rockefellers und Paswolskis mit lateinamerikanischen Vertretern, auf denen Kommentare zum Dumbarton Oaks-Plan diskutiert wurden, zeigten beispielhaft, wie Washington vorgeing und argumentierte. Grew betonte, dass nur die Großmächte eine sicherheitspolitisch effektive Weltorganisation führen könnten und der Dumbarton Oaks-Plan trotz gewisser Mängel die gegenwärtig beste Lösung darstelle. Um das Sicherheitsbedürfnis der Lateinamerikaner zu befriedigen, betonte Grew: "[A]ll possible should be done to strengthen the inter-American system". Diese Versicherung spielte geschickt auf die lateinamerikanischen Forderungen nach einer Stärkung des panamerikanischen Systems und regionaler Sicherheitsarrangements in einer Weltorganisation an. Mitte Februar zeigte ein Memorandum gar Washingtons Bereitschaft, den Vorrang des panamerikanischen Sicherheitssystems vor der Weltorganisation herauszustreichen, um eine Unterstützung des Dumbarton Oaks-Plans zu erreichen. Als genaue Umkehrung der eigentlichen Position des *State Department* war dies hier rein taktisch-argumentativ und nicht als Abkehr von der seit Welles' Rücktritt festgeschriebenen, global-universalen Konzeption zu verstehen.⁵⁰ Dass das Regionalismus-Problem auch unter den Großmächten noch ungeklärt war, zeigte ein weiterer Malinin-Artikel in der Zeitschrift *Krieg und Arbeiterklasse* Mitte Dezember, worin die Notwendigkeit der wechselseitigen Anerkennung von "Sicherheitszonen" unterstrichen wurde. Malinin-Litwinow schlug außerdem eine Unterteilung der Vollversammlung in vier Regionalsektoren vor.⁵¹

⁵⁰ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Protokolle zu Treffen von lateinamerikanischen Vertretern mit Staatssekretär Grew und/oder Unterstaatssekretär Rockefeller, 26.1.1945, 31.1., 5.2., 9.2.; *Briefing Book Paper "World Security ..."*, *State Department* an Roosevelt, 30.1. in FRUS 1945-I, 27-33, 29 (Zitat 2); 35f.; 39-57; 60-6. Memorandum, W. Sanders (Mitglied der amerikanischen Mexico City-Delegation) an amerikanischen Botschafter in Mexico City/Messersmith, 23.1.; Memorandum von Sanders, 29.1.; Zirkulartelg., geschäftsführender Außenminister/Grew an amerikanische Vertreter in Lateinamerika, 9.2.; Memorandumentwurf "Material Covering Resolutions for the Guidance of the United States Delegation ..." von Rockefeller und R. Lockwood (stellvertr. Leiter des *Office of American Republic Affairs* (OARA) im *State Department*), 10.2. (am 16. Februar an Stettinius); Memorandum "Proposed Answers to Questions in Regard to the Responsibilities and Relationships of the Inter-American System" von L. Duggan (ehem. Leiter des OARA) und D. N. Bonsal (Mitarbeiter des Außenministers), 15.2. in United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1945. Bd. IX: The American Republics. Washington 1969, 57-62, 60; 73-78, 74 (Zitat 1); 106-10, 106f.; 116-20, 117.

⁵¹ Dep. 10, Botschafter in Moskau/Wilgress an SSEA, 2.1.1945 in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.1. Vgl. Telg. 184, geschäftsführender Außenminister/Grew an amerikanischen Botschafter in Washington/Harriman, 27.1. in FRUS 1945-I, 34f. Telg., Grew an Stettinius, Jalta, 6.2. in FRUS 1945[-X], 954f.

Der Dreimächtekonferenz in der Küstenregion Jalta (4. – 11. Februar 1945) auf der Krim am Schwarzen Meer ging ein angloamerikanisches Treffen auf der Mittelmeerinsel Malta (30. Januar – 2. Februar 1945) voraus. Am 31. Januar sprach Stettinius die Vetoformel an, die Churchill sogleich kritisierte, wie ersterer indigniert notierte: "It was apparent to me that the Prime Minister had not as yet applied his mind to this difficult problem". Eden, Cadogan, Stettinius, Hiss⁵², Matthews und Bohlen sprachen sich am nächsten Tag über das Vorgehen in Jalta ab. Beide Seiten hofften, Moskau würde Frankreichs Aufnahme als Mitunterzeichner des Dumbarton Oaks-Plans und einer baldigen Einladung aller fünf Großmächte zur Gründungskonferenz der Vereinten Nationen zustimmen. Nach der Jalta-Konferenz sollten China und Frankreich über deren Ergebnisse informiert werden. Zum Vetokompromiss erläuterte Hiss: "[T]his proposal, which had been described as a compromise, in effect was not so, but was actually the preferred solution of the United States Government". Die britische Seite stimmte dem "Kompromiss" erneut zu, der Churchill und Stalin in Jalta wieder vorgelegt werden sollte. Während somit *Foreign Office* und *State Department* Roosevelts "Vetokompromiss" unterstützten, hegten der Premierminister wie auch der Präsident Zweifel daran und waren zu weiteren Zugeständnissen bereit.⁵³

Die Jalta-Konferenz⁵⁴ begann mit einer Abendessensdiskussion am 4. Februar, während derer Stalin erklärte, es dürfe den kleineren Mächten nicht erlaubt werden, Entscheidungen der Großmächte zu blockieren. Überraschenderweise erwiderte Churchill, dass die Großmächte Rechte und Interessen der kleineren Mächte respektieren und ihre Führungsrolle moderat wahrnehmen sollten. Nachdem sich Roosevelt und Stalin zurückgezogen hatten, erklärte der britische Premierminister Stettinius, dass er die sowjetische Vetoposition aus "realpolitischen" Gründen unterstützte, was Edens vehementen Protest hervorrief. Churchill gestand, dass er Roosevelts "Kompromissvorschlag" nicht verstehe, was Stettinius

⁵² Hiss hatte das Dumbarton Oaks-Konferenzsekretariat geleitet und sollte in San Francisco dieselbe Aufgabe übernehmen. Im Kontext des McCarthyismus wurde er 1948 beschuldigt, als kommunistischer Agent 1938 Dokumente an die Sowjetunion weitergeleitet zu haben. 1950/51 wurde Hiss wegen Meineids unter bis heute kontroverser Beweislage zu 44 Monaten Gefängnis verurteilt. Vgl. A. Hiss: *Recollections of a Life*. New York 1988, Kap. 9, 10, 12, 16 und 17.

⁵³ Aufzeichnungen zu Treffen zwischen Eden und Stettinius, 1.2.1945; Memorandum "Suggested Action Items", Stettinius an Roosevelt, 2.2. in FRUS 1945[-X], 498-507, 504f. (Zitat 2); 567ff. Vgl. Memorandum "Notes on Conversation [with H. Hopkins]" [des *State Department?*], 30.1.; Auszüge aus Aufzeichnungen zu Treffen zwischen Eden und Stettinius, 1.2. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 225-30. Cadogan an seine Frau, T. Cadogan, 1.2. in Dilks (Hg) 1971, 700f. Stettinius 1949, 62 (Zitat 1), 63-7, 84-7; Churchill ²1954-VI, 300; Earl of Avon 1965, 510f.; Bohlen 1973, 171. Russell/Muther 1958, 519f.; Hughes 1973, 335f.; Campbell 1973a, 93ff. Edens Privatsekretär, Pierson Dixon, notierte: "Stettinius disarmingly frank and alarmingly pliable to our point of view". Auszug aus Dixons Tagebucheintrag, 1.2. in P. Dixon: *Double Diplomat. The Life of Sir Pierson Dixon, Don and Diplomat*. London 1968, 134f. Die Dominien wurde über die informelle Jalta-Tagesordnung und die Übereinstimmung zwischen Stettinius und Eden in Malta unterrichtet. Siehe Telg. D.176, D.225, SSDA an SSEA, 30.1., 6.2. in PRO, DO 35/1506, WF 207/1/1.

⁵⁴ Zu Jalta-Konferenz und Vetofrage siehe J. F. Byrnes: *Speaking Frankly*. New York/London 1947, Kap. 2; Stettinius 1949 *passim*; Krylov 1949-I, 81-5; Sherwood ²1950, Kap. 23; W. D. Leahy: *I Was There. The Personal Story of the Chief of Staff to Presidents Roosevelt and Truman Based On His Notes and Diaries Made at the Time*. New York/London/Toronto 1950, 297-323; Churchill ²1954-VI, Kap. XXI-XXIII; Goodwin 1957, 22-6; Tiwari 1968, 244-62; D. S. Clemens: *Yalta*. New York 1970, Kap. 6; Jebb 1972, 152-7; King 1973, Kap. 10; Hughes 1973, 336-50; Bohlen 1973, Kap. 11; Campbell 1973a, Kap. 4; Harriman/Abel 1976, Kap. XVII; Mastny 1979, 244-7; Berezkhov 1983, 392-412; R. D. Buhite: *Decisions at Yalta: An Appraisal of Summit Diplomacy*. Wilmington 1986, Kap. IV; Gromyko 1990, 84-93; Weinberg 1995, 802-10; J. Dülffer: *Jalta, 4. Februar 1945. Der Zweite Weltkrieg und die Entstehung der bipolaren Welt*. München 1998, Kap. 1. Die kanadische Öffentlichkeit war, von einigen Spekulationen und gedämpften Erwartungen abgesehen, anfangs nicht besonders an dieser Konferenz interessiert. Siehe WIB Press Survey: January 23 - 30, 1945, 2; WIB Press Survey: January 30 - February 6, 1945, 2; WIB Press Survey: February 6 - 13, 1945, 1f.; WIB Field Report 95: February 6 - 12, 1945, 1f. Vgl. "Big Problems For the Big Three" in GLOBE AD MAIL, 9.2.1945, 6; "Turning Point" in WINNIPEG FREE PRESS, 8.2., 13.

dazu veranlasste, diesen genau und offensichtlich sehr überzeugend zu erläutern.⁵⁵ Am dritten Konferenztage legte Stettinius mit Roosevelts Zustimmung den "Vetokompromiss" in aller Ausführlichkeit dar. Er argumentierte, der "Kompromiss" lasse einerseits die Einmütigkeitsregel unter den Großmächten in allen wichtigen Sicherheitsfragen intakt. Andererseits gewährleiste die geringe Einschränkung des Anwendungsbereichs (Aufhebung des Vetos für Konfliktparteien bei friedlicher Konfliktbeilegung), dass alle möglichen Krisen im Sicherheitsrat zumindest diskutiert werden könnten. Churchill erklärte daraufhin, Stettinius' Darstellung habe ihn überzeugt, weshalb er Washingtons "Kompromissformel" jetzt unterstütze. Stalins Rückfragen an den U.S. Außenminister zeigten dann, dass Moskau den "Kompromissvorschlag" anderweitigen Behauptungen zum Trotz gründlich studiert und verstanden hatte. Stalin bat sich mehr Zeit aus, um Washingtons Vorschlag nochmals zu untersuchen.⁵⁶

Am darauf folgenden Tag stimmte Molotow der "Vetokompromissformel" ohne Diskussion oder Vorbehalte zu. Im gleichen Atemzug sprach der sowjetische Außenminister jedoch die Frage der 16 Republiken in der Weltorganisation an, wobei sich der Kreml mit der separaten Mitgliedschaft Weißrusslands, der Ukraine und vielleicht Litauens zufrieden geben würde. Molotow begründete diese deutlich abgeschwächte Forderung mit ihren im Vergleich zu anderen Republiken und Staaten ungeheuren Kriegsoptionen, ihrer umfassenden Zerstörung und geopolitisch-demographischen Bedeutung. Seit den Dumbarton Oaks-Verhandlungen, während derer Polen der Hauptkriegsschauplatz im Osten gewesen war, hatte sich die Motivation des Kreml, eine Mitgliedschaft seiner Republiken zu fordern, eher verstärkt. Die Rote Armee war am 30. Januar 1945 bis an die Oder vorgedrungen und begann dort, Brückenköpfe zum Einmarsch nach Deutschland einzurichten. Die autonomistischen Aspirationen besonders im befreiten Weißrussland und in der Ukraine könnten durch eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen teilweise neutralisiert werden, was der Konsolidierung der dortigen sowjetischen Macht helfen würde. In der Vollversammlung würde so ein Gegengewicht gegen die Klientelstaaten Großbritanniens (die Dominien) und der USA (die lateinamerikanischen Republiken) geschaffen. Roosevelt war auf Hopkins' Rat hin bereit, diese Forderung sowie die Fragen, wann und wo die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen stattfinden und welche Staaten dazu eingeladen werden sollten, von den Außenministern untersuchen zu lassen. Der Präsident war für eine baldige Gründungskonferenz, u. U. schon einen Monat später. Churchill war gegen eine frühe Konferenz und bekundete seine Sympathie mit der sowjetischen Forderung hinsichtlich der Republiken. Der britische

⁵⁵ Bohlens Aufzeichnungen über Abendessensgespräche Roosevelts, Churchills und Stalins, 4.2.1945 in FRUS 1945[-X], 589ff. Auszüge aus Stettinius' Tagebucheinträgen, 4.2. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 240ff. Vgl. Stettinius 1949, 111-6; Sherwood ²1950, 852; Earl of Avon 1965, 512f.; Bohlen 1973, 181; Clemens 1970, 128-31; Dülffer 1998, 15f.

⁵⁶ Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 4.2.1945, 6.2. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 235-40; 242-5. Bohlens Aufzeichnungen zur 3. Plenarsitzung der Jalta-Konferenz, 6.2.; Hiss' handschriftliche Notizen zu derselben Sitzung, 6.2.; Memoranda "Voting Procedure: Supplementary Arguments ..." und "Proposed Formula For Voting Procedure in the Security Council ...", amerikanische Jalta-Delegation an Stettinius, 6.2. in FRUS 1945[-X], 660-77, 783-6. Sowjetische Aufzeichnungen zur 3. Plenarsitzung, 6.2. in International Affairs 1965-6, 103-9 und 1965-7, 113f.; vgl. Fischer (Hg) 1968, 123-38, 123-31. Cadogan an T. Cadogan, 7.2. in Dilks (Hg) 1971, 705. Telg. JASON 187, britische Jalta-Delegation an FO, 7.2. in PRO, DO 35/1878, WR 208/169. Byrnes 1947, 35ff.; Stettinius 1949, Kap. 7; Sherwood ²1950, 854f.; Leahy 1950, 303ff.; Churchill ²1954-VI, 308-12; Bohlen 1973, 193. Russell/Muther 1958, 531ff.; Clemens 1970, 218-26; Campbell 1973a, 97-100. Churchills erneute Kehrtwende in der Vetofrage - von seiner zeitweiligen Sympathie mit Moskaus Position (Reaktion auf Smuts' Telegramm, September - Dezember; Wiederkehr im Januar) zur erneuten Unterstützung von Roosevelts Dezembervorschlag - beruhte laut Webster nicht nur auf Stettinius' engagiertem Vortrag, sondern auch auf Cadogans Rat am Konferenztisch. Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 14.2. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 56.

Premierminister legte sich aber nicht definitiv fest, denn die Dominien dürften durch eine solche Konzession weder in ihrem Status angegriffen noch von der Weltorganisation ausgeschlossen werden.

Privat waren die beiden Staatsmänner bestimmter. Der Premierminister sah eine Konzession hinsichtlich der Republiken als "friendly gesture" gegenüber dem Kreml, welche die eigene Position stärken würde, da das Commonwealth dann nicht die einzige Großmacht mit einer "Mehrfachstimme" in der Vollversammlung sein würde. Diese Überlegungen zeigten hier einmal mehr, worauf der britische Anspruch auf eine Fürsprache für die Dominien eigentlich hinauslief: auf die Vertretung der Interessen Großbritanniens, nicht der Dominien. Auf amerikanischer Seite erklärte Roosevelt Stettinius, er sei bereit, in der Frage der Sowjetrepubliken nachzugeben, denn Stalin habe zu verstehen gegeben, seine Position sei besonders in der Ukraine äußerst schwierig. Außerdem würde sich Großbritannien mit der Mitgliedschaft zweier Republiken abfinden.⁵⁷

Mittlerweile wurde der Öffentlichkeit immer klarer, dass die USA beabsichtigten, ihre sechs nur assoziierten lateinamerikanischen Klientelstaaten zur Gründungsmitgliedschaft in den Vereinten Nationen zu bewegen. Gestützt auf gezielte Indiskretionen des *State Department* oder des Weißen Hauses hatte eine *United Press* (UP)-Meldung in der NEW YORK HERALD TRIBUNE am 3. Februar 1945 über einen persönlichen Brief Roosevelts an die assoziierten lateinamerikanischen Staaten berichtet, der nachdrücklich zum Beitritt zur Erklärung der Vereinten Nationen aufforderte.⁵⁸ Washingtons Druck zahlte sich aus. Die assoziierten Nationen erklärten den Achsenmächten umgehend den Krieg und traten der Erklärung der Vereinten Nationen bei: Chile, Ecuador, Paraguay und Peru am

⁵⁷ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Bohlens und Matthews' Aufzeichnungen zur 4. Plenarsitzung der Jalta-Konferenz, 7.2.1945; Hiss' Notizen zu derselben Sitzung, 7.2.; Hopkins' Notiz an Roosevelt, 7.2. in FRUS 1945[-X], 708-26, 729. Auszüge aus Stettinius' Tagebucheinträgen, 7.2. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 246-9. Sowjetische Aufzeichnungen zur 4. Plenarsitzung, 7.2. in *International Affairs* 1965-7, 112ff.; vgl. Fischer (Hg) 1968, 139-47, 141-5. Telg., Churchill, Jalta, an Attlee, London, 8.2. in Churchill ²1954-VI, 313ff. Telg. JASON 222, JASON 223, britische Jalta-Delegation an FO, 8.2. in PRO, DO 35/1878, WR 208/169. WM (45) 16th, CA, 8.2. in PRO, CAB 65/51. Cadogan an T. Cadogan, 8.2. in Dilks (Hg) 1971, 705ff. Die Dominien wurden über den "Vetokompromiss" und Londons Überlegungen zur Frage der Sowjetrepubliken sofort unterrichtet. Siehe Telg. D.247, D.248, SSDA an Dominien-Regierungen, 8.2. in PRO, DO 35/1878, WR 208/169. Telg. D.258, SSDA an Dominien-Regierungen, 9.2. in PRO, DO 35/1879, WR 208/172. Byrnes 1947, 38ff.; Stettinius 1949, 171-8, 181, 187f.; Sherwood ²1950, 855ff. (Faksimile von Hopkins' Notiz an Roosevelt, 7.2.), 862ff.; Leahy 1950, 305ff.; Churchill ²1954-VI, 312-5; Earl of Avon 1965, 517; Bohlens 1973, 193f. Russell/Muther 1958, 533ff.; Clemens 1970, 226-30; Campbell 1973a, 100ff. Die Quellen sind nicht eindeutig hinsichtlich Clemens' Interpretation und der Behauptung in Bohlens Memoiren, Churchill habe die Forderung der Mitgliedschaft der beiden Republiken vorbehaltlos unterstützt bzw. gar vorgeschlagen. Laut den amerikanischen bzw. sowjetischen Aufzeichnungen und seinen Memoiren signalisierte der Premierminister nur sein grundsätzliches Verständnis mit Moskaus Forderung, ohne sich definitiv festzulegen.

⁵⁸ Geschäftsführender Außenminister/Grew an amerikanischen Botschafter in Santiago de Chile, 26.1.1945, mit beiliegendem Brief Roosevelts an chilenischen Präsidenten, 26.1.; Telg. 169, amerikanischer Botschafter in Santiago de Chile an Stettinius, 4.2.; A. M. Warren (Leiter des OARA) an amerikanischen Botschafter in Quito, 23.1.; Telg. 101, amerikanischer Botschafter in Quito an Stettinius, 4.2.; Grew an amerikanischen Botschafter in Asunción, 26.1., mit beiliegendem Brief Roosevelts an paraguayischen Präsidenten, 26.1.; Grew an amerikanischen Botschafter in Lima, 26.1., mit beiliegendem Brief Roosevelts an peruanischen Präsidenten, 26.1.; Telg. 122, amerikanischer Botschafter in Lima an Stettinius, 4.2.; Grew an amerikanischen Botschafter in Montevideo, 26.1., mit beiliegendem Brief Roosevelts an uruguayischen Präsidenten, 26.1.; Telg. 102, amerikanischer Botschafter in Montevideo an Stettinius, 8.2.; Grew an amerikanischen Botschafter in Caracas, 26.1., mit beiliegendem Brief Roosevelts an venezuelischen Präsidenten, 26.1. in FRUS 1945-IX, 758ff., 1003ff., 1280f., 1314f., 1365, 1368, 1418f. Telg., Grew an Stettinius, Jalta, 6.2.; Telg. ARGONAUT 92, Stettinius, Jalta, an Grew, Washington, 8.2. in FRUS 1945[-X], 794ff., 954f. Ankündigung der Mexico City-Konferenz in Presseerklärung des *State Department*, 9.1.1945 in DSB 12, Nr. 290 (1945), 60. Zu den Konsultationen mit lateinamerikanischen Vertretern während/nach der Dumbarton Oaks-Konferenz siehe die Bekanntgaben in DSB 11, Nr. 277 (1944), 397f.; DSB 11, Nr. 279 (1944), 525; DSB 11, Nr. 281 (1944), 565; und DSB 11, Nr. 288 (1944), 849.

14. Februar, Uruguay und Venezuela am 20. Februar.⁵⁹ Diese Entwicklungen erklärten die Wiederbelebung der sowjetischen Forderung zur Mitgliedschaft ihrer Republiken.

Auf der nächsten Außenministersitzung bedeutete Eden, er sei nicht gegen eine Gründungsmitgliedschaft von zwei oder drei Sowjetrepubliken in den Vereinten Nationen. Molotow und Eden schlugen einander ergänzend vor, die Gründungskonferenz solle über eine Aufnahme der Republiken entscheiden, was drei Großmächte schon zuvor befürworten würden. Stettinius gab sich verhandlungsbereit, behielt sich die amerikanische Haltung aber vor, obwohl Roosevelt ihm am Morgen mitgeteilt hatte, dass er die sowjetische Forderung wohl unterstützen würde. Schließlich kamen die Außenminister überein, die Gründungskonferenz selbst über die Gründungsmitglieder und die Einladung der Ukraine und Weißrusslands zur Chartaunterzeichnung entscheiden zu lassen. Darüber hinaus wurden Beginn (25. April) und Ort (in den Vereinigten Staaten) der Gründungskonferenz festgelegt.⁶⁰ Während die Frage der Sowjetrepubliken zwischen Hiss, Jebb und Gromyko am 8. Februar weiter diskutiert wurde, unterrichtete Stettinius Roosevelt über die Diskussion am Morgen. Bevor er seinen Bericht mit den Worten abschließen konnte, er habe die eigene Position zu den Sowjetrepubliken noch nicht bekannt gegeben, erschien Stalin, um sich u. a. zu erkundigen, ob die USA deren Mitgliedschaft akzeptierten, was der Präsident ohne Stettinius zu konsultieren sofort bejahte.⁶¹

Auf ihrem nächsten Treffen vereinbarten Stalin, Churchill und Roosevelt, nur diejenigen assoziierten Nationen zur Gründungskonferenz einzuladen, die bis zum 1. März den Achsenmächten den Krieg erklären bzw. die Erklärung der Vereinten Nationen unterzeichnen würden. Weißrussland und die Ukraine wurden davon ausgenommen, denn hier handelte es sich nach Meinung des Präsidenten um das Sonderproblem, einer Großmacht drei Stimmen in der Vollversammlung zuzugestehen. So blieb es bei der "Empfehlung" der Großmächte an die Gründungskonferenz, die beiden Sowjetrepubliken als Gründungsmitglieder einzuladen.⁶² Auf ihrer nächsten Sitzung stimmten die Außenminister

⁵⁹ Dokumente und Presseerklärungen Chiles, Ecuadors, Paraguays und Perus zum Beitritt zur Erklärung der Vereinten Nationen und zur formalen Unterzeichnungszeremonie am 14.2. in Washington in DSB 12, Nr. 295 (1945), 231-7. Dokumente und Presseerklärungen Uruguays und Venezuelas zum Beitritt zur Erklärung der Vereinten Nationen und zur formalen Unterzeichnungszeremonie am 20.2. in DSB 12, Nr. 296 (1945), 292ff. Ottawa verfolgte diese Beitritte genau. Siehe Memorandum "Latin America and the San Francisco Conference on the Dumbarton Oaks Proposal", Soward an N. Robertson, 16.2.; Ignatieffs Memorandum "List of Nations Who Are Likely to Attend Proposed Conference on World Organization in San Francisco ...", 16.2. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VI.1.

⁶⁰ Aufzeichnungen zur 3. Außenministersitzung von E. Page (Angehöriger der amerikanischen Botschaft in Moskau), 8.2.1945; Hiss' Notizen zu derselben Sitzung, 8.2.; Memorandum "List of Items Referred to Foreign Ministers" der amerikanischen Jalta-Delegation, 8.2., mit beiliegendem Memorandum 1 "Arguments Against Inclusion of Any of the Soviet Republics Among the Initial Members", 8.2., Memorandum 2 "List of Nations Which Were Invited to the United Nations Conferences at Hot Springs, Atlantic City and Bretton Woods", o. D. in FRUS 1945[-X], 734-40, 742-8. Auszüge aus Stettinius' Tagebucheinträgen, 8.2. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 250-6. Stettinius 1949, 186ff., 191ff.; Sherwood ²1950, 857; Russell/Muther 1958, 535f.; Clemens 1970, 230-5; Campbell 1973a, 101f. Laut Stettinius' Memoiren fand das von Campbell auf den nächsten Morgen datierte Gespräch mit Roosevelt bereits am Vorabend statt. Die Hintergrundmemoranda der amerikanischen Delegation sprachen sich gegen eine Gründungsmitgliedschaft der Sowjetrepubliken aus, denen wichtige Attribute der Staatlichkeit fehlten und die die Erklärung der Vereinten Nationen nicht unterzeichnet hatten, was Moskau selbst als Hauptkriterium für eine Einladung zur Gründungskonferenz propagierte. Zum Bericht an die Dominien siehe Telg. D.263, SSDA an Dominien-Regierungen, 10.2. in PRO, DO 35/1878, WR 208/172.

⁶¹ [Hiss?] Memorandum "Decisions Reached at the Crimean Conference in the Matter of the Two Soviet Republics", [19.3.1945] in FRUS 1945[-X], 991f.(n6). Stettinius 1949, 195ff. Russell/Muther 1958, 536f.; Campbell 1973a, 102f.

⁶² Bohlens Aufzeichnungen zur 5. Plenarsitzung der Jalta-Konferenz, 8.2.1945; Hiss' Notizen zu derselben Sitzung, 8.2.; Memorandum der amerikanischen Jalta-Delegation, 8.2. in FRUS 1945[-X], 771-85, 791f. Sowjetische Aufzeichnungen zur 5. Plenarsitzung, 8.2. in International Affairs 1965-7, 115-8; vgl. Fischer (Hg) 1968, 148-58, 148-52. Vgl. den Bericht an die Dominien in Telg. D.270, SSDA an Dominien-Regierungen, 12.2. in PRO, DO 35/1506, WF 207/1/1. Stettinius 1949, 197-203;

Washingtons Entwurf einer Einladung der Vetomächte (einschl. Chinas und Frankreichs) an die Mitglieder der Vereinten Nationen zu. Stalin, Roosevelt und Churchill beschlossen dann am 10. Februar auf Stettinius' Vorschlag, die Gründungskonferenz in San Francisco abzuhalten.⁶³ Wegen vehementer Kritik führender Mitglieder und Berater seiner Delegation (J. F. Byrnes; der demokratische Parteiführer E. J. Flynn; Stabschef W. D. Leahy) schrieb Roosevelt an Stalin und Churchill, dass die USA angesichts der Mehrfachvertretung Moskaus für sich ebenfalls drei Stimmen in der Vollversammlung beanspruchten. Der Präsident begründete dies mit vorhersehbarem innenpolitischem Widerstand bei der Ratifizierung der Verfassung der Weltorganisation gegen eine Vorzugsbehandlung der Sowjetunion (mit drei Stimmen) oder des Commonwealth (mit den Stimmen Großbritanniens und der Dominien). Churchill und Stalin erhoben keinen Einspruch gegen diese Forderung.⁶⁴

Die Jalta-Konferenz war somit ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Gründung der Vereinten Nationen. Stalin nahm Washingtons "Vetokompromiss" an, forderte aber im Gegenzug die eigenständige Vertretung zweier Republiken⁶⁵ und stimmte gar Roosevelts Forderung zu, eine entsprechende Anzahl amerikanischer Bundesstaaten zuzulassen. Die heikle Frage der Anerkennung der sowjetischen Besatzung Litauens wurde vermieden, da Moskau auf Forderung nach einer Mitgliedschaft der baltischen Republik verzichtete. Weder der Wortlaut des "Vetokompromisses" noch die angestrebte Mitgliedschaft der beiden Sowjetrepubliken wurden im Jalta-Kommuniqué veröffentlicht, obwohl die Presse⁶⁶ bald darüber berichtete. Hier war eine politische Zeitbombe gelegt worden. Die Konferenz legte fest, welche Staaten zur Gründungskonferenz eingeladen werden sollten, wann und wo diese stattfinden würde sowie dass China und Frankreich als Mitunterzeichner der Dumbarton Oaks-Charta die

Leahy 1950, 309f.; Sherwood ²1950, 857f.; Churchill ²1954-VI, 315. Russell/Muther 1958, 537f.; Clemens 1970, 234-40; Campbell 1973a, 103f., 106. Clemens wies auf die erhebliche Konfusion der Diskussionsteilnehmer in dieser Frage hin, die nicht zwischen einer Gründungsmitgliedschaft in den Vereinten Nationen und einer Einladung zur Gründungskonferenz unterschieden. Wenig später sollten Moskau und Washington darüber streiten, ob die Republiken mit eigenen Delegationen auf die San Francisco-Konferenz oder nur zur Chartaunterschrift eingeladen werden sollten.

⁶³ Pages Aufzeichnungen zur 4. Außenministersitzung, 9.2.1945; Hiss' Notizen zu derselben Sitzung, 9.2.; Entwürfe der amerikanischen Delegation für die Einladung an die Vereinten Nationen und für den Bericht der 4. Außenministersitzung, o. D. [8.2./9.2.]; Telg. ARGONAUT 147, Stettinius, Jalta, an geschäftsführenden Außenminister/Grew, Washington, 11.2. in FRUS 1945[-X], 802-14, 817f., 943ff. Cadogan an T. Cadogan, 10.2. in Dilks (Hg) 1971, 707f. Stettinius 1949, 204-7, 232; Earl of Avon 1965, 517. Russell/Muther 1958, 542f. Eden behauptete in seinen Memoiren, er habe Stettinius vorgeschlagen, die Konferenz in San Francisco abzuhalten.

⁶⁴ Fußnotenzusatz zu Hiss' Aufzeichnungen zur 6. Plenarsitzung der Jalta-Konferenz, 9.2.1945; Roosevelt an Stalin, 10.2.; Roosevelt an Churchill, 10.2.; Churchill an Roosevelt, 11.2.; Stalin an Roosevelt, 11.2. in FRUS 1945-[X], 857n, 966ff. Telg., Hopkins an Byrnes, Washington, 13.2. in FRUS 1945-I, 72. Pressemitteilung des Weißen Hauses, 29.3. in DSB 12, Nr. 301 (1945), 530. Byrnes 1947, 40ff.; Stettinius 1949, 281ff.; Leahy 1950, 310, 312; Sherwood ²1950, 857; Bohlen 1973, 195. Russell/Muther 1958, 538f.; Campbell 1973a, 103ff.

⁶⁵ Vgl. dazu Mastnys Urteil: "There is no reason to assume that he [Stalin, d. V.] regarded this as an important concession. But he pretended that he did by asking in return for admission of at least two Soviet Republics as full-fledged members of the world body" (Mastny 1979, 246). Laut Zubok/Pleshakov war Stalin Ende 1944, Anfang 1945 sehr am Gelingen der Weltorganisation gelegen, weshalb Molotow und andere sowjetische Diplomaten weitgehend mit ihren britischen und amerikanischen Kollegen kooperierten. Vgl. Zubok/Pleshakov 1996, 34.

⁶⁶ Mit nur geringfügigen Ungenauigkeiten berichtete Reston bereits am 14. Februar über den "Vetokompromiss". Einen Monat später wies Neal Stanford auf den bisher unterschätzten, umfassenden Anwendungsbereich des Jalta-Vetos hin. Die Übereinkunft zu den Sowjetrepubliken wurde Ende März publik gemacht (s. u.). Siehe J. Reston: "Stalin Accepts Majority Vote on Non-Punitive Issues" in NEW YORK TIMES, 14.2., 1, 8. Dep. 688, Botschafter in Washington/Pearson an SSEA, 16.3., mit Anlagen N. Stanford: "Yalta 'Hidden' Veto" und N. Stanford: "Veto Power of Big Five in Yalta Setup Admitted" in CHRISTIAN SCIENCE MONITOR, 13.3. und 14.3. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Divine 1967, 268f.

Einladung an die Allianzmächte nach San Francisco aussprechen sollten. Die Polen-Frage⁶⁷, die der San Francisco-Konferenz so viel Kopfzerbrechen bereiten sollte, wurde nur oberflächlich gelöst.⁶⁸

Der kanadische Premierminister war von dem Jalta-Komuniqué angetan: "I thought on the whole the document was a splendid one". King war so entschlossen, Kanada in San Francisco selbst zu vertreten, dass er gar bereit war, die 1945 anzuberaumenden Bundeswahlen zu verzögern, wobei er auf ein Kriegsende vor Konferenzbeginn hoffte. Die Tagespresse teilte Kings Begeisterung für die Jalta-Abkommen: "The Big Three have laid out a pattern of good intentions, a hopeful pattern neither cynical nor over-idealistic", wie SATURDAY NIGHT im Einklang mit vielen Publikationen bemerkte. Der GLOBE AND MAIL war noch enthusiastischer ("The Conference ... clearly has produced valuable fruits") und behauptete, die Aufnahme Chinas und Frankreichs als ständige Sicherheitsratsmitglieder stellte sicher, dass es zu keiner sicherheitspolitischen "Diktatur" der Großmächte kommen werde. Ähnlich uneingeschränkt positiv - besonders hinsichtlich des "Vetokompromisses" - reagierte die WINNIPEG FREE PRESS, die vorschnell erklärte: "The Big Three have resolved all the major conflicts which threatened to divide them". Kritik an der bekanntwerdenden Vetoformel, der Nicht-Beachtung von "Mittelmächten" wie Kanada und dem Abkommen über Polen wurde nur vereinzelt laut.⁶⁹

Schon vor der Veröffentlichung des Jalta-Kommunikés am 12. Februar 1945 begann das *State Department* auf die Zustimmung Chinas und Frankreichs zu drängen, damit bald Einladungen zur San Francisco-Konferenz verschickt werden könnten. Während China sofort zustimmte, war Paris über die Nicht-Einladung nach Jalta verärgert. Als Kolonialmacht sorgte sich Frankreich um die Treuhandfrage und befürchtete, der am 10. Dezember 1944 zwischen Frankreich und der Sowjetunion abgeschlossene

⁶⁷ Moskau setzte durch, dass die pro-sowjetische Regierung in Warschau nicht aufgelöst und durch eine neugewählte Regierung ersetzt, sondern unter Mithilfe eines Botschafterausschusses "demokratischer" und "repräsentativer" in eine "provisorische Regierung der nationalen Einheit" umgestaltet werden sollte. Nach Bildung dieser Regierung sollten freie Wahlen abgehalten werden, wonach die neugewählte Regierung von allen Großmächten anerkannt werden würde. Was die Grenzen betraf, so erfüllte die Festlegung der sog. Curzon-Linie von 1919 im Osten ein seit 1939 erklärtes Ziel der Territorialerweiterung der Sowjetunion. Moskaus Wunsch für die Westgrenze - die sog. Oder-Neiße Linie - wurde zwar nicht festgeschrieben, aber immerhin bestimmten die "Großen Drei", dass Polen Gebiete im Westen (Ostpreussen, Danzig, Pommern, Schlesien) erhalten sollte. Diese "Lösung" der Grenzfrage bedeutete eine "Westverschiebung" Polens zugunsten der Sowjetunion auf Kosten des Dritten Reichs. Wegen der Besetzung Polens durch die Rote Armee war Moskau dabei in einer sehr guten Position für weitere Verhandlungen über dessen Zukunft.

⁶⁸ Zum vorhergehenden Abschnitt siehe Memorandum "List of Decisions Arrived At By the Three Heads of Government ..." der amerikanischen Jalta-Delegation, o. D. [11.2.1945]; Abschlusskommuniqué der Konferenz, mit allgemeinem Protokoll und besonderem Protokoll über die deutschen Reparationen sowie dem Abkommen über den Kriegseintritt der Sowjetunion gegen Japan, 11.2. in FRUS 1945[-X], 947f., 968-84. Der Text des Jalta-Kommunikés wurde sofort nach London und an die Dominien telegraphiert. Siehe Telg. JASON 347, britische Jalta-Delegation an FO, 11.2. in PRO, DO 35/1506, WF 207/1/1. Telg. D.269, SSDA an Dominien-Regierungen, 12.2. in NAC, RG 25, Vol. 2103, CH/AR 405/1/4, IV. Weitere Entscheidungen der Jalta-Konferenz betrafen: die Teilung Deutschlands in vier Besatzungszonen, die deutschen Reparationen, das Kriegsverbrecherproblem, eine "Erklärung über das befreite Europa", die Regierungsbildung in Jugoslawien, den Grenzverlauf zwischen Jugoslawien und Österreich/Italien, die jugoslawisch-bulgarischen Beziehungen, die Behandlung Bulgariens und Rumäniens, die Lage im Iran, die Montreux-Konvention über die Dardanellen, regelmäßige Außenministerkonferenzen der "Großen Drei" nach der Gründung der Vereinten Nationen und weitere Zusammenarbeit bei der Errichtung einer Nachkriegsordnung.

⁶⁹ Kings Tagebucheintrag, 12.2.1945, 146 in NAC, MG 26 J 13. "Three Wise Men at Yalta" in Canadian Forum 24, Nr. 290 (1944/45), 1.3.1945, 271; "The Conference at Yalta" in GLOBE AND MAIL, 14.2., 6; "The Peace Can Be Won" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 23 (1944/45), 17.2.1945, 1; "Union for Victory ... And After" in WINNIPEG FREE PRESS, 13.2., 9. Zu Pressereaktionen insgesamt siehe WIB Press Survey: February 13 - 20, 1945, 2ff.; WIB Press Survey: February 27 - March 6, 1945, 2f.; WIB Field Report 96: February 13 - 19, 1945, 1f.; WIB Field Report 97: February 20 - 26, 1945, 1f.; WIB Field Report 98: February 27 - March 5, 1945, 2; WIB [Press and Public Opinion] Survey 57: February 24, 1945, 1f.; WIB [Press and Public Opinion] Survey 58, March 10, 1945, 1f.

Allianzvertrag gegen Deutschland falle unter die Regionalismus-Bestimmungen des Dumbarton Oaks-Plans, der dem Sicherheitsrat ein Veto über entsprechende sicherheitspolitische Maßnahmen gab. Für Washington würde Frankreichs Nicht-Mitunterschreiben der Dumbarton Oaks-Vorschläge oder gar dessen Fernbleiben von San Francisco die Erfolgsaussichten der Konferenz erheblich mindern, weil so ein künftiges ständiges Sicherheitsratsmitglied den "Vetokompromiss" nicht mittragen würde.⁷⁰

Am 21. Februar erklärte der französische Außenminister Georges Bidault, seine Regierung würde an der San Francisco-Konferenz teilnehmen, die Dumbarton Oaks-Vorschläge und den Jalta-"Kompromiss" aber nicht ohne Vorbehalte mitunterzeichnen. Wenige Tage später schlug Paris vor, die San Francisco-Einladung dahingehend abzuändern, dass die Dumbarton Oaks-Charta und die Jalta-Abkommen als "Diskussionsgrundlage" keine unumstößliche Position der Großmächte darstellten. Die französische Regierung beanspruchte außerdem das Recht auf eigene Änderungsvorschläge. Diese Vorbehalte und die daraus resultierende Verzögerung der offiziellen Einladung komplizierten die amerikanische Position in Mexico City (s. u.), weil Stettinius so den noch geheimen "Vetokompromiss" nicht offen diskutieren und anpreisen konnte. Nach vergeblichen Verhandlungen und Moskaus Weigerung, die Jalta-Abkommen umzuschreiben, veröffentlichte das *State Department* am 5. März ohne Frankreich eine Einladung der vier Großmächte auf die San Francisco-Konferenz an die Vereinten Nationen. In einer Pressemitteilung am folgenden Tag bekräftigte Paris seine Unterstützung des Prinzips der "kollektiven Sicherheit" und seine Teilnahme an der Gründungskonferenz.⁷¹

Die Mexico City-Konferenz (21. February - 8. März)⁷² diente aus amerikanischer Sicht zwei in gewisser Weise widersprüchlichen Zielen - einerseits Unterstützung für die universalistische Dumbarton Oaks-Charta zu gewinnen und andererseits das regionalistische panamerikanische System zu stärken. Stettinius wurde zum Vorsitzenden des Konferenzausschusses II über eine Weltorganisation gewählt. Die Lateinamerikaner stellten sich anfangs hinter den 200-seitigen mexikanischen Entwurf einer neuen

⁷⁰ Telg. 546, geschäftsführender Außenminister/Grew an amerikanischen Botschafter in Paris/J. Caffery, 11.2.1945; Telg. 128, Stettinius, Guatemala, an Roosevelt, Washington, 20.2.; Telg. 686, Grew, Washington, an Caffery, Paris, 20.2. in FRUS 1945-I, 67f., 75, 80. *Report on the Crimea Conference*, 11.2. in DSB 12, Nr. 295 (1945), 213-6. Moskau versuchte, französische Bedenken hinsichtlich des gemeinsamen Allianzvertrags zu zerstreuen, indem es darauf hinwies, dass der Vertrag im Dezember nach und in Übereinstimmung mit dem Dumbarton Oaks-Plan abgeschlossen worden war. Allianzsysteme gegen die Feindstaaten seien eine Ergänzung des Weltsicherheitssystems - ein Standpunkt, an dem sowjetische Vertreter in San Francisco festhielten. Siehe M. Nikolayev: "France and the San Francisco Conference" in *Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington* 5, Nr. 37 (1945), 6f. Der französisch-sowjetische Allianzvertrag ist abgedruckt in *United Nations Information Office* 1945, 102.

⁷¹ Telg. 217, Stettinius, Mexico City, an geschäftsführenden Außenminister/Grew, 21.2.1945; Telg. 806, amerikanischer Botschafter in Paris/Caffrey an Grew, 21.2.; Auszug aus Grews Memorandum über ein Gespräch mit dem französischen Botschaftsrat F. Lacoste, 24.2.; Telg. 1970, amerikanischer Botschafter in London/Winant an Stettinius, 26.2.; Telg. 1481, Grew an Winant, 27.2.; Telg. 605, amerikanischer Botschafter in Moskau/Harriman an Stettinius, 2.3.; Telg. 1662, Grew an Winant, 4.3.; Telg. 1063, Caffrey an Stettinius, 6.3. in FRUS 1945-I, 82f., 90f., 95ff., 103, 105f., 109f. Auszüge aus Stettinius Tagebucheinträgen, 21.2., 24.2., 28.2., 1.3., 2.3. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 269-72, 278-82. Auszug aus Cadogans Tagebucheintrag, 26.2. in Dilks (Hg) 1971, 720. Vgl. Telg. 182, 198, Botschafter in Paris/Vanier an SSEA, 28.2., 5.3.; Telg. D.390, SSDA an SSEA, 3.3. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VI.1/2.

⁷² Zur Mexico City-Konferenz siehe Notter 1950, 404-7; Russell/Muther 1958, 555-70; M. J. Francis: *Attitudes of the United States Government Toward Collective Military Arrangements with Latin America, 1945 - 1960*. Diss. University of Virginia, Charlottesville 1963, 34-53; Inman 1965, Kap. 15; J. L. Mecham: *The United States and Inter-American Security, 1889 - 1960*. Austin 1967, 260-8; Tiwari 1968, 263-73; Campbell 1973a, Kap. 5. Memorandum "Comments of the Latin American Republics on the Dumbarton Oaks Proposals" der britischen Botschaft in Washington, 13.2.1945, mit Anhang "Proposals for the Establishment of a General International Organisation: Comments of the other American Republics: ..." [FO Confidential Print U 1263/12/70], o. D. in NAC, RG 25, ac. 1989-90/214, Box 13, File 599.

Weltorganisation⁷³, der eine größere sicherheitspolitische Rolle für die "kleineren Mächte" in der Vollversammlung und eine reduzierte Rolle der Großmächte im Sicherheitsrat neben "semipermamenten" und nicht-ständigen Mitgliedern vorsah. Mexikos Außenminister Dr. Ezekiel Padilla ließ sich jedoch von Washington als Vermittler einspannen, um sowohl die seinem eigenen Entwurf entstammenden wie auch andere Änderungsvorschläge zur Dumbarton Oaks-Charta abzublocken. Immerhin einigten sich die Delegationen auf Resolution XXX, die den Dumbarton Oaks-Plan grundsätzlich guthieß, aber sieben, von den USA nicht mitgetragene "Kommentare und Anregungen" enthielt: die Forderung nach universaler Mitgliedschaft; eine genauere Exposition der Ziele und Prinzipien der Weltorganisation; eine Stärkung der sicherheitspolitischen Kompetenzen der Vollversammlung; eine Ausweitung der Zuständigkeit des Weltgerichtshofs; die Gründung einer internationalen Organisation zur Förderung der "geistigen und moralischen Zusammenarbeit"; die Anerkennung der westlichen Hemisphäre als Region mit eigenen Sicherheitsinteressen und Konfliktregelungsmechanismen; sowie eine bessere Vertretung Lateinamerikas im Sicherheitsrat.⁷⁴

Zur Regionalismus-Frage hatten Brasilien, Uruguay und Kolumbien Resolutionsentwürfe zur Stärkung des panamerikanischen Systems eingebracht, wobei der radikalste kolumbische Vorschlag die Einrichtung eines regionalen Sicherheitssystems forderte. Diese drei Positionen wurden bald in einem gemeinsamen Vertragsentwurf zusammengefasst. Die amerikanische Seite dagegen war gespalten: Roosevelt blieb regionalistischen Arrangements gegenüber aufgeschlossen, die von Rockefeller und Vertretern der Streitkräfte in der Delegation der Vereinigten Staaten befürwortet wurden. Im Gegensatz dazu gehörten Stettinius und Paswolski der "universalistisch-internationalistischen" Schule an. Schließlich einigten sich die Amerikaner untereinander und mit den lateinamerikanischen Vertretern auf die "Erklärung und Akte von Chapultepec", in der ein System "kollektiver regionaler Selbstverteidigung" eingerichtet wurde: "[E]very attack of a State against the integrity or inviolability of territory, or against the sovereignty or political independence of an American State, shall ... be considered as an act of aggression against the other States which sign this declaration". Dieses Regionalabkommen sollte mit den Prinzipien der Weltorganisation verträglich sein, aber nicht, wie im Dumbarton Oaks-Plan vorgesehen, untergeordnet, sondern autonom funktionieren. Die Verpflichtungen der Chapultepec-Akte beinhalteten im Verteidigungsfalle jedoch nur Konsultationen, keine gemeinsamen Maßnahmen, wofür ein separates Abkommen nötig sein würde. Der Fortschritt der Chapultepec-Akte gegenüber den

⁷³ Vgl. dazu Keenleysides Kommentar: "It may, I think, be assumed that Latin America generally, and I imagine, many of the other small and middle powers, will adopt substantially the Mexican line when the United Nations meet at the Golden Gate". Siehe Dep. 43, Botschafter in Mexico City/Keenleyside an SSEA, 22.2.1945 (Zitat); Keenleyside an N. Robertson, 24.2.; Telg. 56, Keenleyside an SSEA, 24.2. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VI.1. Siehe weiter die Diskussion des Verfassungsentwurfs von Mexiko in Kap. 7. Die Mexico City-Konferenz wurde in Kanada - von einem gewissen Interesse in Québec an einer PAU-Mitgliedschaft abgesehen - kaum beachtet. Siehe WIB Press Survey: February 20 - 27, 1945, 3; WIB Press Survey: February 27 - March 6, 1945, 3; WIB Press Survey: [March 6 - 13, 1945], 3; J.-H. Ledit: "Horizon international: la conférence panaméricaine de Chapultepec" in Relations 5, Nr. 53 (1945a), 1.5.1945, 134ff.

⁷⁴ Resolution XXX der Mexico City-Konferenz *On the Establishment of a General International Organization*, 7.3.1945 in Pan American Union. Director General of the Governing Board: Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico City, February 21 - March 8, 1945. Washington (Congress and Conference Series No. 47) 1945, 63ff. Vgl. Meham 1967, 261. Zu Arbeit und Zusammensetzung von Stettinius' Konferenzausschusses II siehe United States. Department of State: Report of the Delegation of the United States of America to the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico City, Mexico, February 21 - March 8, 1945. Washington (Conference Series No. 85, Department of State Publication 2497) 1946, 13ff.

Beschlüssen von Rio de Janeiro und Havanna 1940 und 1942 war, dass jetzt nicht nur äußere, sondern auch hemisphärische Bedrohungen und Aggressionen einbezogen waren. Problematischer war die Wiedereinbindung des immer noch z. T. pro-deutschen Argentiniens in die panamerikanische Zusammenarbeit im Gegenzug für dessen nominelle Kriegserklärung an das Dritte Reich und Unterzeichnung der Erklärung der Vereinten Nationen. Auf Drängen der Lateinamerikaner hatte Stettinius Roosevelt die Zustimmung zur grundlegenden Wende in dieser Frage abgerungen, was die Sowjetunion empörte und in San Francisco für erheblichen Zündstoff sorgen sollte.⁷⁵

Obwohl die Vereinigten Staaten hinsichtlich des Dumbarton Oaks-Plans so vorläufig eine *carte blanche* erhalten hatten, blieb unklar, in wieweit sich die regionalistischen Tendenzen der PAU in die Weltorganisation einordnen lassen würden. Campbell wies darauf hin, dass die Mexico City-Konferenz das Wiederauftauchen regionalistischer Sicherheitskonzepte in der amerikanischen Außenpolitik markierte. Darüber hinaus half die Mexico City-Konferenz, die sicherheitspolitischen Positionen der Lateinamerikaner einander anzunähern, was der weiteren Entwicklung eines "Stimmblocks" seit der Chicago-Konferenz Vorschub leistete. Trotz dieser Wermutstropfen war Stettinius mit dem Erreichten zufrieden. Am 5. März gab er in seiner Schlussansprache den "Vetokompromiss" von Jalta bekannt, der zusammen mit der Einladung zur San Francisco-Konferenz gleichzeitig in Washington veröffentlicht wurde. Die kanadische Seite war sich der sicherheitspolitischen Implikationen von Mexico City bewusst. Die lateinamerikanischen Staaten wollten die grundsätzliche Oberhoheit des Sicherheitsrats zwar nicht schwächen, friedlichen regionalen Konfliktlösungsmechanismen aber den Vorrang einräumen. Außerdem könnten diese "regionalistischen Tendenzen" etwa Frankreich darin bestärken, seiner Verteidigungsallianz mit Moskau den Vorrang vor der Weltorganisation einzuräumen.⁷⁶

8.5.: Die Vorbereitungen der Großmächte

Mitte März informierte Gromyko Dunn über Umfang und Zusammensetzung der sowjetischen, weißrussischen und ukrainischen San Francisco-Delegationen. Stettinius wies eine Konferenzteilnahme der beiden nicht eingeladenen Republiken zurück, da sie erst "Gründungsmitglieder" werden könnten, wenn die Verfassung der neuen Weltorganisation nach einer ausreichenden Zahl von Ratifikationen der Mitgliedstaaten in Kraft getreten sei. Außerdem würde die Konferenz über die Mitgliedschaft der beiden Republiken entscheiden; die USA und Großbritannien hätten sich nur dazu bereiterklärt, Moskaus Anliegen zu unterstützen. Gromykos Einwand, die Republiken könnten nur als Konferenzteilnehmer "Gründungsmitglieder" der Weltorganisation sein, ließ Dunn nicht gelten. London war über die Absicht

⁷⁵ Resolution VIII der Mexico City-Konferenz *Reciprocal Assistance and American Solidarity (Act of Chapultepec)*, 6.3.1945; Resolution IX *Reorganization, Consolidation and Strengthening of the Inter-American System*, 6.3. in Pan American Union 1945, 30-8. Vgl. DSB 12, Nr. 297 (1945), 339-43. Zur Argentinien-Frage insgesamt siehe Campbell 1973a, 126ff. Argentinien erklärte Deutschland und Japan am 27. März den Krieg. Siehe den übersetzten Erlass 6945/45 der Farrell-Regierung, 27.3. in DSB 12, Nr. 302 (1945), 611ff. Gute zeitgenössische Artikel zur Mexico City-Konferenz sind B. T. Richardson: "Latin American Views" in WINNIPEG FREE PRESS, 3.3., 15; B. T. Richardson: "World Security: Act of Chapultepec" in WINNIPEG FREE PRESS, 31.3., 15.

⁷⁶ Presseerklärung des *State Department*, 5.3.1945, mit begleitenden Erklärungen von Stettinius aus Mexico City, 5.3. in DSB 12, Nr. 298 (1945), 394-7. Divine 1967, 272; Campbell 1973a, 111, 175. Memorandum "The Inter-American Conference on War and Peace, Mexico City, 1945" des DEA, 21.4. in NAC, RG 25, Vol. 1026, GA/102C.

des Kremls unterrichtet, sprach jedoch pragmatischer als Washington von einer möglichen frühen Zulassung der Sowjetrepubliken durch die Konferenzteilnehmer. Grew warnte Roosevelt am 22. März, dass britische und kanadische Diplomaten sowie einige Journalisten von der angestrebten Mitgliedschaft der Sowjetrepubliken wüssten. Dieses Problem würde sich nicht mehr lange geheim halten lassen, weshalb mit einer Bekanntgabe der Übereinkunft die Flucht nach vorne angetreten werden sollte. Nachdem das *State Department* im Gefolge eines *Newsweek*-Artikels zur Mitgliedschaft der Republiken gefragt worden war, legte Grew Roosevelt einen entsprechenden Erklärungsentwurf vor.⁷⁷

Ende des Monats war Washington nach einem ausführlicheren Bericht der NEW YORK HERALD TRIBUNE gezwungen, die Übereinkunft über die Sowjetrepubliken und den amerikanischen Anspruch auf eine Mehrfachvertretung in der Vollversammlung bekannt zu geben. Nach einer Kehrtwende Roosevelts gab Stettinius jedoch schon Anfang April den Verzicht auf eine amerikanische Mehrfachvertretung bekannt. In der Zwischenzeit machte der Kreml das Zugeständnis, dass die San Francisco-Konferenz "auf einer ihrer ersten Sitzungen" über die Mitgliedschaft der Sowjetrepubliken abstimmen sollte, um die Ukraine und Weißrussland als Teilnehmer aufzunehmen. Stettinius erwiderte darauf, es müsse der San Francisco-Konferenz überlassen werden, die sowjetische oder angloamerikanische Interpretation der Jalta-Übereinkunft anzuerkennen. Auf dem ersten Vorbereitungstreffen der Außenminister verlieh Molotow der Hoffnung Ausdruck, die USA und Großbritannien würden ihren Klientelstaaten zu verstehen geben, dass sie das Jalta-Abkommen über die Sowjetrepubliken einzuhalten gedächten, was die San Francisco-Konferenz nur formal bestätigen sollte. Obwohl Eden und Stettinius beteuerten, sie hätten keinen Einfluss auf das Wahlverhalten der Dominien und der Lateinamerikaner, war doch klar, dass sie alle Anstrengungen unternehmen würden, ihre Klientelstaaten zur Annahme dieses Jalta-Abkommens zu bewegen.⁷⁸

In Ottawa blickten Wrong und Wilgress wegen der unberechenbaren Haltung des Kremls der San Francisco-Konferenz mit gemischten Gefühlen entgegen:

"Since it is generally admitted that disputes threatening peace between the great powers ... cannot be dealt with by the Organization (and the voting formula of Yalta pretty well establishes this), we may find that the Security Council would have only a minor role to play for a considerable period. I am not feeling optimistic about the prospects of San Francisco. The State Department were very confident ... that they would line up the Latin-American Republics at the Mexico City meeting ... but they have really settled nothing. The success of the [San Francisco; d. V.] conference may hinge on whether the Soviet

⁷⁷ Auszüge aus Dunns Memorandum über ein Gespräch mit Gromyko, 17.3.1945; Telg., Eden an britischen Botschafter in Washington/Lord Halifax, 21.3.; Memorandum, Grew an Roosevelt, 22.3.; Telg. 2234, Grew an amerikanischen Botschafter in London/Winant, 23.3.; Memorandum, Grew an Roosevelt, 23.3. in FRUS 1945-I, 132ff., 142-5, 150ff. Auszug aus Vandenberg's Tagebucheintrag, 23.3. in Vandenberg/Morris (Hg) 1952, 159. *Report on Meeting* [with the American Delegation to the San Francisco Conference], 24.3. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 306f. Divine 1967, 274; Campbell 1973a, 151ff. Washingtons Geheimhaltung ging so weit, dass sogar Winant und die San Francisco-Delegation erst am 23. und 24. März, nachdem das Magazin *Newsweek* bereits darüber berichtet hatte, über die verabredete Mitgliedschaft der Ukraine und Weißrusslands unterrichtet wurden.

⁷⁸ Pressemitteilung des Weißen Hauses, 29.3.1945 in DSB 12, Nr. 301 (1945), 530. Stettinius' Presseerklärung, 3.4. in DSB 12, Nr. 302 (1945), 600f. Sowjetischer Botschafter in Washington/Gromyko an Stettinius, 26.3.; Stettinius an Gromyko, 29.3.; Bohlen's Memorandum über Roosevelts Treffen mit Stettinius, Grew, Leahy, Dunn und A. MacLeish (Unterstaatssekretär für Öffentlichkeitsarbeit und Kulturfragen im *State Department*), 29.3.; Aufzeichnungen zum 3. und 4. Treffen der amerikanischen San Francisco-Delegation, 30.3., 3.4.; Memorandum, MacLeish (für Stettinius) an Roosevelt, 2.4.; Aufzeichnungen zum 1. Vorbereitungstreffen der Großmächtaußenminister, San Francisco, 23.4. in FRUS 1945-I, 158f., 163, 166-73, 183-9, 363-74, 363f. Roosevelts Pressekonferenz 998, 5.4. in Roosevelt 1972-XII, Vol. 25, 119ff. Telg. D.682, SSDA an SSEA, 26.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Campbell 1973a, 153; Hoopes/Brinkley 1997, 180.

delegation is able to be at all flexible in negotiation. From ... recent observations ... I should judge that at present they wish to stand on the letter of the Dumbarton Oaks proposals".

Pearson bemängelte ebenfalls, dass Großmachtkonflikte außerhalb des Wirkungsbereichs der geplanten Weltorganisation lägen - eine Prämisse, die Kanada nicht unterstützen sollte:

"[T]he State Department here goes merrily along trying to convince the people that the Dumbarton [Oaks] Charter is much better than the old League Covenant because it has teeth in it. What is the use of having teeth if you cannot use them? What the Dumbarton Oaks Charter needs in fact is a little dentistry".⁷⁹

Ottawa war nicht nur über die Nachricht der angestrebten Gründungsmitgliedschaft der Sowjetrepubliken verärgert, sondern auch darüber, dass Washington sich im Gegenzug drei Stimmen in der Vollversammlung ausbedacht hatte. Kurz vor Beginn der Commonwealth-Konsultationen verstärkte dies den Eindruck einer allgemeinen "Blockbildung" (britische Staatengemeinschaft - Sowjetunion - PAU/Mehrfachvertretung der USA). Die politischen Implikationen der amerikanischen Forderung zeigten sich weiter in der sofortigen französischen Forderung nach einer Mehrfachvertretung wichtiger Territorien des Kolonialreichs (wie etwa Indochina). Privat machte Pearson seinem Ärger Luft:

"It is the most ridiculously stupid thing for the Americans to have done; or, at least, for the President to have done, because it is far from clear that the State Department knew that he was going to ask for three U.S. votes. Of course, the old argument of six British votes has cropped up. I thought that that had been buried 25 years ago, but not so".

Aus Ottawa berichtete das britische Hochkommissariat, dass die Kanadier äußerst verärgert über Washingtons Politik seien, weshalb Cranborne Churchill riet, sich von diesem "Alleingang" zu distanzieren. Whitehall informierte die Dominien über Roosevelts Forderung nach einer Mehrvertretung und beteuerte, über deren Bekanntgabe nicht konsultiert worden zu sein. Kurz vor einer Frage Graydons im Unterhaus nach den amerikanischen Ansprüchen wurde Washingtons Verzicht darauf bekanntgegeben, so dass King wahrheitsgemäß, aber nicht ganz offenherzig antworten konnte, Kanada sei nicht über diese jetzt aufgegebenen Forderung unterrichtet worden. Er verschwieg, dass Kanada sich zum Problem der Sowjetrepubliken seit der UNWCC-Kontroverse mehrfach gegenüber Großbritannien geäußert hatte. Gegenüber Churchill unterstrich King, dass die beiden Republiken nur wegen besonderer Umstände und entgegen der verfassungsmäßigen Realität beitreten könnten. Das Commonwealth sollte jeden Hinweis auf eine Mehrfachvertretung der britischen Staatengemeinschaft zurückweisen. Somit akzeptierte Kanada eine Gründungsmitgliedschaft der Ukraine und Weißrusslands.⁸⁰

Als Mitunterzeichner waren die Vereinigten Staaten auf die Dumbarton Oaks-Charta und die Jalta-Abkommen festgelegt, was ihnen einen nur geringen Spielraum für eigene Änderungsvorschläge

⁷⁹ Wrong an Wilgress, 10.3.1945 (Zitat 1); vgl. Dep. 130, Wilgress an SSEA, 13.3.; Pearson an N. Robertson, 14.3. (Zitat 2) in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VI.2. Vgl. Pearson 1972-I, 272f.; Merrick 1974, 135.

⁸⁰ Pearsons Tagebucheintrag, 30.3.1945 (Zitat) in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Vgl. Pearson 1972-I, 272. Memorandum, Wrong an N. Robertson, 26.3.; N. Robertsons Memorandum, 30.3.; Ferns. EX-1195, SSEA/Robertson an Botschafter in Washington/Pearson, 31.1.; Telg. D.540, SSDA/Churchill an SSEA/King, 3.4.; Telg. 83, SSEA an SSDA/Churchill, 3.4.; Telg. 932, Hochkommissar in London an SSEA, 3.4.; Telg. 87, SSEA/King an SSDA/Churchill, 5.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.1. Graydons Frage und Kings Antwort, 3.4. in CHCD 1945, 1st-I, 364f. Kings Tagebucheintrag, 3.4., 303f. in NAC, MG 26 J 13. Telg. 2083, 2084, 2107, 2108, 2137, 2145, 2196, britische Botschaft in Washington an FO, 29.3., 30.3., 30.3., 31.3., 31.3., 1.4., 3.4.; Telg. 720, britischer Hochkommissar in Ottawa an SSEA, 31.3.; Telg. 548, britische Botschafter in Paris, D. Cooper an FO, 1.4.; Aufzeichnung M. 279/5, Churchill an Cranborne, 1.4.; Cranborne an Churchill, 2.4. in PRO, DO 35/1882, WR 208/196.

liess. Das *State Department* hatte drei Hintergrundordner zusammengestellt, mit Informationsmaterial zum Thema "Weltorganisation" (*Book One*), einer Auswahl der wichtigsten von Paswolskis Planungsabteilung entwickelten, öffentlich diskutierten oder von Mitgliedern der Vereinten Nationen offiziell übermittelten Änderungsvorschläge (*Book Two*) sowie einer Zusammenstellung aller Verbesserungsvorschläge (*Book Three*), die in Washington eingegangen waren. Dazu kamen zwischenministerielle Studien eines "Exekutivausschusses zur Außenwirtschaftspolitik" und eines "Ad-Hoc-Ausschusses zu sicherheitspolitischen Problemen". Die amerikanische Delegation - unterstützt von führenden Beamten des Außenministeriums - setzte sich in zwei Arbeitsblöcken zwischen dem 9. - 12. und dem 16. - 18. April täglich mit *Book Two* auseinander. Roosevelts überraschender Tod am 12. April änderte dabei weder etwas an der amerikanischen Position noch an diesem Vorbereitungsprozess. Noch am Tag seines Amtsantritts entschied der neue Präsident, Harry S. Truman, die San Francisco-Konferenz würde wie geplant stattfinden, was Stettinius am folgenden Tag bestätigte.

Unterausschüsse der amerikanischen Delegation machten Änderungsvorschläge zu einzelnen Themen, die nach Zustimmung des Delegationsplenums von der Nachkriegsplanungsabteilung in alternative Formulierungen bzw. neue Artikel für den Dumbarton Oaks-Plan umgearbeitet wurden. In diese Konsultationen wurden zunehmend Berater aus anderen Ministerien und Behörden einbezogen. Für Kanada war eine kurze Diskussion über die Zusammensetzung des Sicherheitsrats am 12. April von besonderem Interesse, gelegentlich derer Paswolski die Position vor der Jalta-Konferenz über die Ablehnung einer "Mittelmacht"-Kategorie wiederholte. Als Argumente gegen eine solche Sonderkategorie sollten Washingtons Kriterien zur Auswahl nicht-ständiger Sicherheitsratsmitglieder genannt, aber nicht explizit in die neue Charta aufgenommen werden. Einen Tag vor Konferenzbeginn wurden Ottawas Forderungen nach Anerkennung der Rechte der "Mittelmächte" und das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" als Wahlkriterium erneut diskutiert. Dabei erläuterte Paswolski, dass die Akzeptanz eines einzigen Kriteriums politische Komplikationen schaffen würde, weshalb die Delegation, falls dazu genötigt, einen umfassenden Kriterienkatalog vorschlagen sollte, der weniger kontrovers sein würde. John F. Dulles, ein führender Republikaner und Delegationsberater, warnte vor der Schaffung einer "Mittelmacht"-Klasse. Diese würde viele "kleinere" Mitglieder der Vereinten Nationen dazu verleiten, ebenfalls solch eine Kategorisierung anzustreben. Am 12. April wurde schließlich auch der kanadische Vorschlag, dass Entscheidungen des Sicherheitsrats nur für Mitglieder verbindlich sein sollten, angesprochen. Paswolski erklärte dazu, er habe seinen kanadischen Kollegen klar gemacht, dass eine derartige Bestimmung Konfliktbeilegungsmaßnahmen der Vetomächte stark beeinträchtigen würde. Die amerikanische Delegation entschied sich deshalb für eine Zurückweisung von Ottawas Position.⁸¹

Das Ergebnis dieser Delegationskonsultationen wurde Truman am 19. April vorgelegt, welcher der Delegation zwei Tage zuvor einen vergleichsweise großen Ermessensspielraum eingeräumt hatte. Abgesehen von einigen Umformulierungen umfassten die amerikanischen Änderungswünsche für die Dumbarton Oaks-Charta: eine ausdrückliche Erwähnung der Förderung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, der Menschen-/Grundrechte sowie von "Gleichheit" und "Gerechtigkeit" als Zielen der

⁸¹ Auch das britische Kriegskabinett war gegen die Einrichtung einer "Mittelmacht"-Kategorie und für eine regional aufgeteilte Vertretung von nicht-ständigen Sicherheitsratsmitgliedern. London entschied sich ebenso dagegen, die kanadische Forderung, Sicherheitsratsbeschlüsse nur für Mitglieder verbindlich zu erklären, zu unterstützen. Siehe WM (45) 38th, 3.4.1945 in PRO, CAB 65/50.

Organisation; eine stärkere Betonung des Leitprinzips der friedlichen Konfliktbeilegung; eine leichte Aufbesserung der Kompetenzen der Vollversammlung; die Streichung der Möglichkeit der Bildung regionaler Unterausschüsse im MSC; eine Ausweitung des "Prinzips der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten"; sowie Bestimmungen über eine Konferenz zur Überprüfung der Angemessenheit der UNO-Verfassung einige Zeit nach ihrem In-Kraft-Treten bzw. nach einem Zweidrittelbeschluss der Vollversammlung und der Zustimmung der Vetomächte. Der vorsichtige Stettinius betonte, dass Washingtons Änderungswünsche nicht das letzte Wort darstellten, obwohl Moskaus Haltung den eigenen Handlungsspielraum merklich einschränkte:

"[T]he Delegation was going into the San Francisco Conference under pretty favorable conditions, ... the only question was the Soviet Government. ... [T]he easiest way to get the Soviet Government to come along was to make as few changes as possible in the Proposals which they had agreed to at Dumbarton Oaks and the voting formula that they had accepted at Yalta. He [Stettinius] thought the Soviet would sign these documents today".

Stettinius' Einschätzung zeigte eine grundsätzliche Zuversicht, ließ aber auch erhebliche Probleme erahnen, nämlich einerseits die Änderungsvorschläge der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen so weit wie möglich zu beschneiden, andererseits aber die Sowjetunion zur Annahme einiger Modifikationen der Dumbarton Oaks-Charta zu bewegen. Die USA selbst waren wegen innenpolitischer Überlegungen (Senatsratifizierung der Verfassung der Weltorganisation) ebenfalls der Ansicht, es sei am besten, die eigene Position so eng wie möglich an die Dumbarton Oaks-Charta anzulehnen, um keine zusätzlichen Schwierigkeiten zu schaffen. Die einzigen gehaltvollen Änderungsvorschläge waren die Verallgemeinerung des "Prinzips der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten" und das Abhalten einer Revisionskonferenz über die Charta.⁸²

Um die Änderungsvorschläge der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen zu zügeln, verliessen sich die Vereinigten Staaten u. a. auf unlautere Mittel. Zusätzlich zu ihren offiziellen Bemühungen hörten die USA unter Verwendung der Dekodierungseinrichtungen des Heeres im Vorfeld der San Francisco-Konferenz den Nachrichtenverkehr der diplomatischen Vertretungen befreundeter Nationen ab. Die Ergebnisse wurden führenden Politikern (Roosevelt, Stettinius, Kriegsminister H. Stimson), Militärs (Generalstabschef G. C. Marshall) und Diplomaten (der für nachrichtendienstliche Fragen zuständige Staatssekretär im *State Department*) über sog. Magic-Zusammenfassungen zu den Positionen der Verbündeten mitgeteilt. Nach Schlesingers neuester Überblicksdarstellung bleibt allerdings unklar, inwieweit Kanada von dieser Abhörpraxis betroffen war. Ein unverblümtes Angebot des Leiters des *Office of Strategic Services* (OSS; Vorläufer der *Central Intelligence Agency* - CIA), Gen. William "Wild Bill" Donovan, vor und während der San Francisco-Konferenz "Informationen" zu

⁸² Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Auszüge aus den Aufzeichnungen zum 5. - 12. und 14. Treffen der amerikanischen San Francisco-Delegation, 9.4.1945, 10.4., 10.4., 11.4., 12.4., 12.4., 16.4. (Zitat), 17.4., 18.4., 24.4.; Memorandum "United Nations Conference ...", Stettinius an Truman, 13.4.; Memorandum "Charter for International Organization", Stettinius an Truman, 19.4. in FRUS 1945-I, 215-25, 227-39; 241-83; 296-323, 297 (Zitat); 330-50; 353ff.; 374-9, 378. Stettinius' Presseerklärung, 13.4. in DSB 12, Nr. 303 (1945), 669. Notter 1950, 435-8; Divine 1967, 279. Trumans Mitteilung an den Kongress, 16.4. in DSB 12, Nr. 304 (1945), 721ff., 722. H. S. Truman: *Memoirs*. 2 Bände. Garden City, NY. Bd. I: *Year of Decisions*. 1955, 9, 271ff., 277ff.

sammeln - d. h. die Delegierten "auszuspionieren" -, wies Stettinius aus politisch-diplomatischen Gründen zurück.⁸³

8.6.: Konferenzen III: Die Commonwealth-Beratungen

Whitehall begann Mitte Januar, die Commonwealth-Beratungen (4. - 14. April 1945) mit einer Synopse der Kommentare der Dominien zur Dumbarton Oaks-Charta vorzubereiten, wobei die kanadische Haltung im Zentrum der Aufmerksamkeit stand. Cranborne regte die Einrichtung eines zwischenministeriellen Ausschusses zur inhaltlichen Vorbereitung an, der dem APW-Ausschuss berichten würde. Ende Februar entschied das Kriegskabinett auf Drängen des Dominionministers, die Commonwealth-Mitglieder zu ministeriellen Konsultationen Mitte März einzuladen.⁸⁴ Um den Dominien terminlich entgegenzukommen, wurde der Konsultationsbeginn auf Anfang April verschoben. Ottawa stand diesen Konsultationen vorsichtig aufgeschlossen gegenüber und hatte nur hinsichtlich des unvorhersehbaren Ausgangs der Jalta-Konferenz und eines u. U. daraus resultierenden Zeitmangels Bedenken. Weil King wegen der anstehenden Bundeswahl nicht abkömmlich war, ernannte er Wrong zum kanadischen Delegierten. Der von Ottawa häufig vorgebrachte Einwand, derartige Treffen vermittelten den USA den negativen Eindruck eines britischen Staatenblocks, war nach der Ankündigung der Mexico City-Konferenz mit Washingtons eigenen Klientelstaaten so gut wie entkräftet. Ottawa instruierte Keenleyside in Mexico City, Fragen über die Commonwealth-Konsultationen mit dem Hinweis zu beantworten, zwischen den Dominien und Großbritannien herrsche "a considerable divergence of views" über den Dumbarton Oaks-Plan. An den Dominionminister telegrafierte King, London solle offiziell erklären, die Zusammenkunft diene nur der Konsultation und nicht der Formulierung einer gemeinsamen Position.⁸⁵

Am 5. März wurde Kanada offiziell auf die San Francisco-Konferenz und zur Vorlage seiner Kommentare zur Dumbarton Oaks-Charta eingeladen. Mitte des Monats liefen die Vorbereitungen für die Commonwealth-Konsultationen an, was die intensive Schlussphase der Analyse der Kommentare

⁸³ S. Schlesinger: "Cryptanalysis for Peacetime: Codebreaking and the Birth and of the United Nations" in *Cryptologia* 19-3 (1995), 217-35; S. Schlesinger: "FDR's Four Policemen: Creating the United Nations" in *World Policy Journal* 11-3 (1994/95), 88-93. Zum Hintergrund der Magic- und Ultra-Zusammenfassungen siehe D. Kahn: "Roosevelt, Magic, and Ultra" in *Cryptologia* 16-4, 289-319, 302ff. Auszüge aus Donovan an Stettinius, 19.3.1945 in Campbell/Herring (Hg) 1975, 303. Vgl. Benedicks 1989, 145f. Der Autor ist Professor David Kahn (New York) für den Hinweis auf Schlesingers Artikel zu Dank verpflichtet. Es ist nicht ungewöhnlich, den Funk- und Telefonverkehr befreundeter Staaten abzu hören. Laut Starnes hörten die Engländer während des Krieges alle zwischen Ottawa und dem *Canada House* ausgetauschten Nachrichten ab, "just to be sure what the Canadians were up to". Dies wurde dadurch erleichtert, dass die Kanadier britische Codes verwendeten (Starnes 1998, 36f.).

⁸⁴ WM (45) 4th, 11.1.1945; WM (45) 24th, 22.2. in PRO, CAB 65/49. APW (45) 11: "World Organisation: Views by Dominion Governments on Dumbarton Oaks Proposals", SSDA/Cranborne an APW, 27.1. in PRO, DO 35/1877, WR 208/164. WP (45) 99: "World Organisation in Relation to the Dominions", SSDA an Kriegskabinett, 16.2. in PRO, CAB 66/62. Aufzeichnungen über Treffen mit den Dominien-Hochkommissaren, 27.2. in PRO, DO 121/15. Solide Darstellungen der Commonwealth-Konsultationen aus kanadischer, australischer und britischer Sicht sind Merrick 1974, 148-55, Hasluck 1980, 169-75 und Adams 1981, 299-302, 312-22.

⁸⁵ Telg. 202, Hochkommissar in London/Massey an SSEA, 20.1.1945; Memorandum, N. Robertson an King, 22.1.; Telg. 363, SSEA an Massey, 10.2.; Telg. D.333, SSDA an SSEA, 22.2.; Telg. 49, 50, 55, 56, SSEA an SSDA, 26.2., 27.2., 27.2., 28.2.; Telg. 501, SSEA an Massey, 26.2.; Telg. 35, SSEA an Botschafter in Mexico City, 27.2.; Telg. D.356, SSDA an SSEA, 27.2. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), V.2 und VI.1. Protokoll der 334. CWC-Sitzung, 28.2., 4f. in NAC, RG 2, Vol. 5682. Merrick 1974, 129.

anderer Mitglieder der Vereinten Nationen zu den Großmachtvorschlägen und des gleichzeitigen Ausarbeitens von Instruktionen für die San Francisco-Delegation (Kap. 9) einläutete. Im Gegensatz zu Wilgress neigte Wrong zu der Ansicht, dass Kanada die Gründungsmitgliedschaft der Sowjetrepubliken stillschweigend akzeptieren und keine offizielle Position beziehen sollte. Die Forderung nach funktionalen Wahlkriterien für nicht-ständige Sicherheitsratsmitglieder, für "Mittelmächte" wie Australien, Belgien, Brasilien, Kanada und die Niederlande, sollte beibehalten werden, nachdem aus London und Paris ermutigende Signale gekommen waren. Die Commonwealth-Beratungen könnten weiterhin helfen, eine gemeinsame Position zur Einschränkung der Verbindlichkeit von Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats zu finden - entweder durch eine zusätzliche Zustimmung der Vollversammlung, durch eine Ad-Hoc-Mitgliedschaft oder durch besondere Zusatzabkommen der Mitglieder. Wie verschiedene andere Mitglieder der Vereinten Nationen war auch Kanada für eine Erweiterung der sicherheitspolitischen Kompetenz der Vollversammlung auf Kosten des Sicherheitsrats.

Ottawa würde mit den anderen Dominien Wege erkunden, den Anwendungsbereich des Vetos auf nicht direkt sicherheitspolitische Bereiche einzuschränken (Zulassung neuer, Suspendierung oder Ausschluss alter Mitglieder der Weltorganisation; Wahl des Generalsekretärs; Billigung von Zusatzabkommen der Mitglieder; Verfassungsänderungen). Weitere Fragen betrafen den Inhalt der Zusatzabkommen der Mitglieder über die Verwendung ihrer Truppen, die Beziehung zwischen regionalen Arrangements oder Verteidigungsabkommen gegen die Feindmächte und der Weltorganisation, die Jurisdiktion des Weltgerichtshofs, Form und Status der wirtschaftlich-sozialen Organe, Treuhandfragen, den Sitz der Weltorganisation, die Völkerbundauflösung und die Stellung des Commonwealth in einer Weltorganisation. Speziell zu Verfassungsänderungen war King für einen formalen Chartarevisionsprozess nach einer gewissen Zeit. Justizminister St. Laurent erklärte dazu, dass nach Verfassungsänderungen keine in den USA politisch schwierig zu erreichende Neuratifikation der Charta angestrebt werden, sondern es vielmehr möglich sein sollte, zu diesem Zeitpunkt aus der Weltorganisation auszutreten. Verfassungsänderungen sollten eine Zweidrittelzustimmung der Vollversammlung ohne eine Bestätigung des Sicherheitsrats (Mehrheit und Veto) erfordern.⁸⁶

An den Commonwealth-Konsultationen (4. - 13. April 1945) nahmen die Premierminister Fraser und Smuts sowie Forde, Evatt, Berendsen und alle Hochkommissare teil. Die kanadische Seite vertraten Massey, Wrong und Holmes. Für Whitehall sprachen Attlee, Cranborne und Kolonialminister O. Stanley; Churchill blieb der Zusammenkunft weitgehend fern. Die Diskussionen beschränkten sich nicht auf die sicherheitspolitischen Aspekte des Dumbarton Oaks-Plans, sondern befassten sich auch mit Mandats-, Kolonial-, und Treuhandpolitik, Form und Funktion wirtschaftlich-sozialer Organe, dem Weltgerichtshof, der Völkerbundauflösung und der Präambel der Verfassung der Weltorganisation. Die Commonwealth-Vertreter kamen überein, keine Resolution über gemeinsame Standpunkte zu

⁸⁶ Note 293, amerikanischer Botschafter in Ottawa/Atherton an SSEA, 5.3.1945; Note 19, SSEA/King an Atherton, 5.3.; Wrongs Memorandum "Position of the Great Powers in the Proposed World Organization", 14.3.; Wrongs Memorandum "Questions Arising From Dumbarton Oaks Conference On Which Further Guidance Seems Necessary ...", 15.3.; Memorandum, Wrong an King, 15.3.; Telg. 57, SSEA an Botschafter in Moskau/Wilgress, 15.3.; Dep. 145, Wilgress an SSEA, 22.3.; Memorandum, Wrong an N. Robertson, 26.3. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VI.2 und VII.1. BCM (45) 9: "Questions Arising From the Dumbarton Oaks Proposals ...", kanadische Delegation an Commonwealth-Mitglieder, 5.4. NAC, MG 26 J 4, Vol. 238, C-160725-8. Speziell dazu siehe Holmes 1979-I, 239f. Wrongs Memorandum Questions Arising ... war die Grundlage des kanadischen Papiers für die Commonwealth-Konsultationen.

verabschieden und sich auf einen reinen Meinungs austausch zu begrenzen. Gleich zu Anfang bekräftigte Massey mit sofortiger Zustimmung Frasers und Smuts': "[T]he nations of the British Commonwealth will not go to San Francisco as a bloc". Von australischer Seite wurde die kanadische Forderung nach einer besseren Vertretung von "Mittelmächten", die Evatt und Forde wie die Großmächte als "Sicherheitsmächte" bezeichneten, unterstützt - ein Anspruch, der später mit Hinweis auf korrespondierende Überlegungen der Niederlande und Frankreichs untermauert wurde. Smuts bemerkte dazu: "Canada is not far from being one of the Great Powers". Während Edens Überblick über die britische Außenpolitik und die internationale Lage am 6. April wurde der Jalta-Kompromiss über die Sowjetrepubliken angesprochen. Fraser beklagte, die Dominien seien nicht über die amerikanische Forderung nach drei Stimmen informiert worden, kritisierte aber wie seine Kollegen die Jalta-Abkommen nicht weiter (Ausnahme: die Polen-Frage). Churchill selbst sprach von einem *quid pro quo* zwischen dem "Vetokompromiss" und der Gründungsmitgliedschaft der Republiken, um den sowjetischen "Minderwertigkeitskomplex" zu dämpfen.⁸⁷

Eine genauere Diskussion am 9. April machte deutlich, dass Kanada, Australien, Südafrika und Indien "widerwillig" (Wrong) bereit waren, das Jalta-Veto zu akzeptieren, wobei Konfliktparteien kein Stimmrecht haben sollten. Wrong bestand darauf, im Sicherheitsrat ad hoc vertretenen Mitgliedern ein volles Stimmrecht einzuräumen. Überraschenderweise kündigte Fraser an, seine Delegation werde in San Francisco aus Prinzipiengründen gegen das Jalta-Veto stimmen. Wellington hatte sich lange nicht definitiv in der Vetofrage festgelegt. Wie Evatt nach Canberra berichtete, war der neuseeländische Premierminister aber seit Konferenzbeginn zu der Einsicht gekommen, das Vetoprivileg würde besonders dazu verwendet werden, die Beilegung von Konflikten, in welche die Großmächte verwickelt sein würden, zu blockieren. So würde die Weltorganisation nur bei Konflikten von "Klein-" und "Mittelmächten" wirksam sein. Mehr Einmütigkeit herrschte über die bessere Vertretung von "Mittelmächten" im Sicherheitsrat vor. Für Wrong war dies weder eine Status- noch Prestigefrage und ging Hand in Hand mit der Forderung, die Verbindlichkeit von Sicherheitsratsbeschlüssen auf dessen Mitglieder zu begrenzen: "The Canadian attitude was based upon the opinion that power and the ability to assume responsibility should be recognised". Ottawa wurde dabei von Australien von ganzem Herzen und eher vorsichtig von Neuseeland unterstützt. Für Smuts sollte der Status der "Mittelmächte" realistischerweise erst nach der Gründung der Weltorganisation aufgebessert werden, denn der Sicherheitsrat sei mit vier Vetomächten jetzt schon zu groß. Attlee bemerkte dazu abschließend, dass "regional-kontinentale" Wahlkriterien dem Commonwealth *de facto* wohl immer einen nicht-ständigen Sicherheitsratssitz einbringen würden.⁸⁸

⁸⁷ Telg. 73, SSDA/Churchill an SSEA/King, 6.4.1945; Telg. 975, 994, Hochkommissariat in London/Wrong an SSEA, 6.4., 8.4.; BCM (45) 1st, 4.4.; BCM (45) 5th, 6.4.; Ignatieffs Memorandum "The British Commonwealth Meeting to Consider Questions Arising Out of the Dumbarton Oaks Proposals ...", 26.4. in NAC, RG 25, Vol. 5708/5709, DEA/7-V(s), File Pocket und VII. BCM (45) 4th, 6.4. mit *Confidential Annex* in NAC, MG 26 J 4, Vol. 238, C-160514-27. Zur neuseeländischen Position siehe O'Shea 1949/50, 157-63. Die NEW YORK TIMES berichtete, die Dominien hätten der Mitgliedschaft der beiden Republiken zugestimmt. Ansonsten hätte sich die Konferenz nicht auf gemeinsame Standpunkte geeinigt. "Dominions Favor 3 Votes to Russia" in NEW YORK TIMES, 14.4., 2.

⁸⁸ BCM (45) 6th, 9.4.1945; Telg. 1020, Hochkommissariat in London/Wrong an SSEA, 10.4. in NAC, RG 25, Vol. 5708/5709, DEA/7-V(s), File Pocket und VII.1. Telg. E.1, Evatt, London, an Curtin, Canberra, 9.4. in DAFP 8, 12ff. Vgl. dazu O'Shea 1949/50, 160-3.

Ein Expertenausschuss der Konferenz schlug zur "Mittelmacht"-Vertretung vor, das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" und nicht regionale Wahlkriterien zu propagieren. Bereits in San Francisco sollte die Nomination der ersten Sicherheitsratsmitglieder stattfinden, um den "richtigen" Präzedenzfall zu schaffen, und ein Ausschuss zum Erstellen einer "Prioritätenwahlliste" für "Mittelmächte" eingerichtet werden. Zum Vorschlag, die Sanktionsbeschlüsse nur für Sicherheitsratsmitglieder verbindlich zu machen, erklärte Wrong dem Plenum am 10. April, dass in Kanada weder Öffentlichkeit noch Kabinett dazu bereit seien, einen "Blankoscheck" für den Einsatz der eigenen Streitkräfte ohne Mitsprache über deren Verwendung auszustellen. Zu den Mitspracheinteressen der "Mittelmächte" zitierte der Unterstaatssekretär aus einem Artikel Walter Lippmanns: "[I]f a decision is to be made which requires Canadian troops to carry it out, only the voluntary consent of the Canadian Government can make that decision effective". Berendsen und Smuts pflichteten Wrongs Vorschlägen verhalten bei; Evatt, Attlee und Cranborne wiesen sie zurück, weil sie ein schnelles Reagieren auf Aggressionen hemmen würden. Die Diskussion am 11. April schließlich, ob Sanktionsmaßnahmen regionaler Abkommen vom Sicherheitsrat bewilligt werden oder ob ein einmaliges Zulassen dieser Abkommen genügen sollte, war konfus, wobei die Mehrheit zur zweiten Alternative tendierte.⁸⁹

Im Abschlusskommuniqué unterstrichen die Commonwealth-Mitglieder ihre Bereitschaft, eine neue Weltorganisation vorbehaltlos zu unterstützen, wobei die Dumbarton Oaks-Charta eine gute Diskussionsbasis abgebe, in mancherlei Hinsicht aber klarer formuliert, verbessert und ergänzt werden müsse. Im Rückblick auf die Beratungen stellte Massey fest, dass die kanadische Position zu einer Weltorganisation am ehesten mit der britischen verträglich, die neuseeländische "Kleinmacht"-Politik Ottawas Vorstellungen dagegen am fernsten gelegen sei. Dies sei im genauen Gegensatz zu Südafrika gestanden, das nach Smuts' Selbsteinschätzung zwar eine "Kleinmacht" sei, aber einen Großmachtfreundlichen Standpunkt vertreten habe. Mit der australischen Delegation (Evatt) hatten sich wichtige Berührungspunkte besonders hinsichtlich der "Mittelmacht"-Doktrin feststellen lassen.⁹⁰ Insgesamt zeigten die Commonwealth-Konsultationen so Übereinstimmungen in bestimmten Bereichen ("Mittelmacht"-Doktrin; Sowjetrepubliken), aber auch einige Differenzen (Veto; Mitspracherecht über Truppenkontingente für den Sicherheitsrat). Der eigentliche Wert dieser Zusammenkunft lag jedoch nicht in der Abstimmung der einzelnen oder der Ausarbeitung gemeinsamer Standpunkte, sondern darin, dass die zentralen Fragen einer Weltorganisation hier gründlich durchdiskutiert wurden, was die Teilnehmer für die Kontroversen in San Francisco wappnete.

⁸⁹ Telg. 1020, 1021, 1053, Hochkommissariat in London/Wrong an SSEA, 10.4.1945, 10.4., 13.4.; BCM (45) 7th, 10.4.; BCM (45) 9th, 11.4.; die Expertenpapiere BCM (45) 13 Revise, 8./9.4. und BCM/Gen. "Election of Non-Permanent Members of the Security Council", 10.4. in NAC, RG 25, Vol. 5708/5709, DEA/7-V(s), File Pocket und VII.1. Telg. F.3, Forde/Evatt, San Francisco, an Curtin, Canberra, 17.4. in DAFP 8, 133-40. W. Lippmann: "Today and Tomorrow: International Voting" in GLOBE AND MAIL, 31.3., 6. O'Shea 1949/50, 220ff. Laut Wrongs Telegramm vom 13. April stimmten die Konferenzteilnehmer über folgende Änderungen und Ergänzungen des Dumbarton Oaks-Plans überein: eine Zuständigkeit der Vollversammlung in allen Fragen außer der Sicherheitspolitik, für die der Sicherheitsrat den Vorrang haben sollte; eine obligatorische Chartaüberprüfung nach 5/10 Jahren; die Ablehnung der Möglichkeit, aus der Weltorganisation auszutreten; eine Vereinfachung von Verfassungsänderungen; und die Hinzufügung einer Präambel.

⁹⁰ *Revised Draft Statement* der Commonwealth-Beratungen zur Veröffentlichung am 14. April, [13.4.1945]; Massey an N. Robertson, 23.4. in NAC, RG 25, Vol. 5708/5709, DEA/7-V(s), File Pocket und VII.2. Holmes 1979-I, 244.

8.7.: Entwicklungen der öffentlichen Meinung in Kanada

Seit Anfang 1944 wurde die kanadische Vorkriegssicherheitspolitik der "Freien Hand" (*No Commitments*) im Gefolge der Halifax-Rede zunehmend als nicht mehr zeitgemäß kritisiert. Die WINNIPEG FREE PRESS warnte ihre Leser Anfang März 1944, dass die im Gegensatz zum Ersten Weltkrieg erheblichen Fortschritte der alliierten Nachkriegsplanung in der Öffentlichkeit - besonders in konservativen Publikationen wie dem OTTAWA JOURNAL - bisher nicht ausreichend zur Kenntnis genommen worden seien. Die Idee einer Weltorganisation würde von konservativer Seite als ein neues Problem alliierter Diplomatie behandelt, wie die Kontroversen um die Halifax-Rede und die sicherheitspolitische Stellung des Commonwealth gezeigt hätten. Anfang April 1944 feierte die FREE PRESS dann Kings neue "internationalistische" Außenpolitik, die Kanadas "Erwachsen-Werden" in der Weltpolitik herbeizuführen geholfen hatte: "[F]or the first time in its history, Canada has faced its full responsibilities in the world, has emerged completely from its pre-war policy of non-commitments ... and is today giving leadership to all the secondary powers, which rank just below the great powers".⁹¹

Dexter veröffentlichte 1944 eine wichtige Monographie über Kanada und die Nachkriegswelt auf Grundlage der Montebello-Diskussion (Kap. 5). Kanadas Völkerbundpolitik seit 1919, besonders die Haltung zu Völkerbundartikel 10, beschrieb er als durchweg negativ, ob die liberale Partei unter King oder die konservative Partei unter R. Borden, A. Meighen oder R. B. Bennett an der Regierung war, ob es sich um parlamentarische Opposition oder öffentliche Meinung handelte. Entsprechend verurteilte er den Isolationismus auf das schärfste. Wie Dawson ein Jahr zuvor bemerkte auch Dexter einen merklichen Wandel in der offiziellen Haltung, von der "anti-collective security policy" in Kings Parlamentsrede vom 18. Juni 1936 zu "full acceptance" der "kollektiven Sicherheit" in einer Ansprache in Toronto am 24. März 1941 (Kap. 1). Wie sein kürzlich verstorbener Mentor Dafoe und die WINNIPEG FREE PRESS war Dexter von der Notwendigkeit einer Weltpolizeimacht überzeugt: "[C]ollective action ... represented by the mountie in the wilderness, the village constable, the metropolitan police force, applies as well in the world community". Eine Lehre aus dem Scheitern des Völkerbunds war schließlich, dass die Satzung einer neuen Weltorganisation Bestimmungen über die friedliche Veränderung der territorialen Ordnung beinhalten und nicht wie im Völkerbundartikel 10 die territoriale und politische Integrität der Mitglieder bedingungslos garantieren sollte. *Canada and the Building of Peace* war insgesamt von einem "liberalen Internationalismus" geprägt. Auch wenn Dexter in seiner Begeisterung für eine "starke" Weltorganisation an verschiedenen Stellen über offizielle Positionen hinausging (Polizeimacht), darf der erhebliche Einfluss seines Buches doch nicht unterschätzt werden. Denn nicht ohne Grund bezeichneten zwei seiner Kollegen Dexter als "one-man brain trust for the Liberal party" und "the Liberal party's link with Dafoe".⁹²

⁹¹ "Ten Days That Shook The Journal" in WINNIPEG FREE PRESS, 23.2.1944, 11, mit den dort abgedruckten Kommentaren des OTTAWA JOURNAL "When the Perfect Impedes the Good" [8.2.] und "The League Idea Lives On" [18.2.]; "The Foundation Is Laid" in WINNIPEG FREE PRESS, 6.3., 11; "Foreign Policy Achievements" in WINNIPEG FREE PRESS, 3.4., 13. Vgl. ebenso A. B. Hodgetts: "Canada Must Revise Ideas on Relations with Others" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 25 (1943/44), 26.2.1944, 9. Hodgetts unterrichtete am *Trinity College School*, Port Hope, Ontario.

⁹² Dexter 1944, 137f., 141ff. Dexters 1943er Rohfassung unterschied sich im Kapitel *Collective Security* nur unwesentlich von der veröffentlichten Endfassung. Vgl. das 1943er Manuskript in NAC, MG 30 E 256, Vol. 28, File "Canada and the Building of Peace". Zu den Urteilen über Dexter siehe J. H. Gray: *Troublemaker. A Personal History*. Halifax 1983, 174; Hutchison 1976, 199.

Wegen der Entwicklung der Dumbarton Oaks-Verhandlungen rückte die Frage einer internationalen Polizeimacht in der Öffentlichkeit in den Hintergrund. Eine Ausnahme war S. Mack Eastman, der mehrfach die Einrichtung von Luftlandetruppen befürwortete, zu denen "kleinere Mächte" wie Kanada nach dem "funktionalen Prinzip" beitragen könnten. In einem Brief an King drängte Eastman darauf, dass Kanada als "leader of the secondary Powers" nach Dumbarton Oaks eine Konferenz der Vereinten Nationen einberufen solle. Die Erfahrung des Völkerbunds habe gezeigt: "[C]onciliation is not always enough ...; ... the World Authority must have force at its command to discourage, prevent or suppress aggression. ... [A] small, symbolical [world] police force would imply a modest pooling of sovereignties for common defence, a slight centralization of authority in the executive Council". Kings Antwort ist nicht überliefert, aber es ist davon auszugehen, dass er Eastmans Vorschlag nicht unterstützte. Weitere Ausnahmen waren zwei Kommentare in der FINANCIAL POST, die Ende Juni 1944 Québecs politischem Widerstand gegen eine Polizeimacht kritisierte. Andererseits würde eine neue Weltorganisation weltpolitische Krisen allein nicht überstehen oder lösen helfen können, weil die Nachkriegsordnung wesentlich auf der Zusammenarbeit der Großmächte beruhen würde. Im September schlug die FINANCIAL POST die Einrichtung einer mobilen alliierten "Polizei- und Inspektionsmacht" ohne eine Weltorganisation vor, die als Besatzungstreitmacht der Vereinten Nationen dienen und die Entwaffnung bzw. Abrüstung der Achsenmächte überwachen sollte.⁹³

200 Mitglieder der *Canadian Bar Association* und der *American Bar Association* veröffentlichten nach zweijähriger Vorbereitung das umfangreiche Dokument *The International Law of the Future*, in dem sechs Grundvoraussetzungen, zehn Leitprinzipien und 23 daraus hergeleitete konkrete Vorschläge zur Einrichtung einer völkerrechtlich fundierten Weltordnung mit ausführlichen Kommentaren zur Diskussion gestellt wurden. *The International Law of the Future* sah eine universelle Weltorganisation mit einer Vollversammlung, einem Exekutivrat, einem Weltgerichtshof, einem internationalen Schiedsgerichtshof und einem Sekretariat vor. Bestehende Organisationen wie die ILO, die UPU oder die *International Telecommunications Union* (ITU) sollten mit der Weltorganisation assoziiert werden. Im Verbund mit der Vollversammlung sollte der Rat die Gründung von weiteren wirtschaftlich-sozial-kulturellen Sonderorganisationen anregen können. Mitglieder des Exekutivrats für Sicherheitsfragen sollten von der Vollversammlung nach ihrer internationalen Bedeutung gewählt werden, wobei alle Mitglieder bei Interessenbetreff an Ratsdiskussionen ohne Stimmrecht teilnehmen können sollten. Ratsentscheidungen über Sicherheitsfragen sollten einstimmig ohne Stimmrecht für Konfliktparteien getroffen werden. Der Rat sollte Sanktionsmaßnahmen gegen Aggressorstaaten zusammen mit der Vollversammlung bestimmen, bei inneren Unruhen in einem Staat, die den

⁹³ S. M. Eastman: "What Form of Police Will Be Acceptable?" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 10 (1944/45), 11.11.1944, 23; S. M. Eastman: "Canada and World Police" in Canadian Forum 23, Nr. 268 (1943/44), 1.5.1943, 32f. Eastman an King, 26.9.1944, mit beiliegendem Memorandum "A World Constable Table", sowie beiliegender Bemerkung Mr. Robertson[.] Not seen by the P.M. in NAC, RG 25, Vol. 3227, DEA/5475-40, I. "Must Back Peace With Power" in FINANCIAL POST 38, 24.6.1944, 6; "What Sort of Peace?" in FINANCIAL POST 38, 2.9.1944, 6. Der promovierte Historiker Eastman war zwischen 1919 und 1925 Leiter der Geschichtsabteilung der *University of British Columbia* in Vancouver. Danach arbeitete er bis 1933 für die ILO in Genf als Sektionschef der Forschungsabteilung und bis 1940 in deren außereuropäischer Abteilung. Seitdem unterrichtete er an der *University of Saskatchewan* in Regina internationale Beziehungen. Eastman bezeichnete sich selbst als "League loyalist". Später machte sich Eastman für eine begrenzte UN Schutztruppe - ein Vorläufer der Blauhelmsoldaten - stark. S. M. Eastman: Canada at Geneva: An Historical Survey and Its Lessons. Toronto (Contemporary Affairs Nr. 20) 1946, iii (Zitat); S. M. Eastman: "A United Nations Guard: Historical Background" in IJ 4-2 (1948/49), 137-146; S. M. Eastman: "A United Nations Guard" in IJ 5-2 (1949/50), 186.

Weltfrieden bedrohten, aktiv werden und bindende Konfliktbeilegungsmaßnahmen anordnen können. Die Vollversammlung sollte das Budgetrecht haben und das Völkerrecht mit Zustimmung des Rats modifizieren bzw. kodifizieren können. Der Weltgerichtshof sollte über alle Konfliktfragen, die nicht im Rat verhandelt würden, entscheiden können und, falls sich Konfliktparteien widersetzen, die Durchsetzung seiner bindenden Urteile dem Rat überlassen. Schließlich sollten alle internationalen Verträge oder Abkommen von der Weltorganisation registriert werden. Diese sollte Änderungen derselben fordern können, wobei die Kontrolle dieser Änderungen an den Weltgerichtshof überwiesen würde.⁹⁴

Neben diesen völkerrechtlich ausgerichteten Vorschlägen gab es weiterhin idealistische Befürworter einer "Weltföderation" anstelle einer Weltorganisation, wofür Sandwell schon im Jahre 1943 (Kap. 4) eingetreten war. Pierre Ricour (Lehrbeauftragter am *Collège Stanislas* in Montréal) etwa sprach sich für eine fortschreitende Weltföderation aus, wobei ein politischer Exekutivrat, dem Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Hoheitsrechte übertragen würden, die Entwicklung und Ausweitung der entstehenden funktionalen Organisationen der Vereinten Nationen überwachen und lenken sollte. Ricours Schwergewicht lag auf politischer Ebene, obwohl er die Dynamik der funktionalen Organisationen zum Herbeiführen einer Weltföderation nutzen wollte. Mit seinen traditionelleren Vorstellungen einer politischen Weltföderation erteilte der Anwalt Lewis Duncan dem "funktionalen Ansatz" dagegen eine eindeutige Absage: "Peace cannot be founded on committee action by separate political units". Duncans Analyse bezog sich auf eine Parteitagsresolution der CCF und deren Wahlkampfprogramm für 1945 (Kap. 9). Er stellte jedoch keinen Bezug zum Gesamtkontext dieses Wahlkampfprogramms her, nach dem das Vorhaben einer "Weltregierung" nur ein Ideal in politischer Ferne darstellte. Nach dem Scheitern des Völkerbunds, der in seiner Beschlußdurchsetzung auf seine Mitglieder angewiesen war, stellte eine Weltföderation für Ricour und für Duncan eine absolute Notwendigkeit dar.⁹⁵

Da eine "internationalistischere Politik" zunehmend Anhänger fand, wurden "isolationistische" Vorstellungen weiter kritisiert. Während der Dumbarton Oaks-Verhandlungen warnte die WINNIPEG FREE PRESS vor einem Wiederaufleben des "Isolationismus" in den USA und Kanada, besonders aber in Québec: "It is only necessary to recall that the Québec extremists interpreted Canadian intervention in this war as a move dictated by Downing Street to realize the danger". Beobachter wie Gelber dagegen meinten, der "Vorkriegsisolationismus" sei durch die Kriegserfahrung nun endgültig überwunden:

"[M]ost solid elements of the Quebec populace never opposed the war in itself; what many disputed was the degree and manner of Canada's contribution. ... During the war the gauge [of national

⁹⁴ "The International Law of the Future: Postulations, Principles and Proposals" in Canadian Bar Review 22-4 (1944), 277-376. Vgl. Krylov 1949-I, 30ff.; Soward/McInnis 1956, 15. Prominente Mitarbeiter an diesem Projekt waren auf kanadischer Seite: O. M. Biggar (Vorsitzender der PJBD-Sektion), B. Claxton, P. Corbett, J. P. Humphrey, Norman A. M. ('Larry') MacKenzie (führendes Mitglied des CIIA und der Völkerbundgesellschaft), P. Martin; F. R. Scott; und auf amerikanischer Seite: J. F. Dulles (außenpolitischer Berater der republikanischen Partei), G. Rublee, L. M. Goodrich (Vorsitzender der *World Peace Foundation*) sowie die Völkerrechtler C. Eagleton (*New York University*), P. C. Jessup (*Columbia University*), H. Kelsen (*University of California*) und Q. Wright (*University of Chicago*).

⁹⁵ P. Ricour: *La conquête de la paix*. Montréal 1944, Kap. VII; P. Ricour: "Projets de sécurité collective" in *Le Canada français* 31-2 (1943/44), 90-108; zum Kontext vgl. P. Ricour: *Le Québec, folle entreprise? Quasi-mémoires d'un professeur* (1939 - 1988). Montréal 1988, 15f. L. Duncan: "World Organization for Peace" in Canadian Forum 24, Nr. 289 (1944/45), 1.2.1945, 251f. (Zitat); vgl. L. Duncan: "Blueprint of World Order" in Canadian Bar Review 22-5 (1944), 405-11.

unity] has touched bottom; in peacetime, however, it will without doubt spring higher. And when this occurs, a united Canada as a Britannic Power of middle rank may yet pull her full weight in world affairs. ... And as Quebec adapts itself to the modern world it will itself expel much that is ugly and innately alien".⁹⁶

Dies war allerdings bloßes Wunschdenken. Gelber versuchte, außenpolitische Vorstellungen des "aufgeklärten" Englischkanada auf Québec zu übertragen. Die "rückständige" *belle province* würde bald der anglokanadischen Führung in der Außenpolitik folgen, den Widerstand gegen die Truppenentsendung nach Übersee aufgeben und ihren angestammten "Isolationismus" überwinden. Gelber übersah dabei, dass Québecer Nationalisten es nie gutheißen würden, dass Kanada eine "*britische* Mittelmacht" würde. Québecer Nationalisten befürworteten für die "Kleinmacht" Kanada eine radikal "anti-imperialistische", unabhängige, wenn auch unrealistische Außenpolitik.

Morton verfasste 1944 den Bericht der CIA-Jahreskonferenz und wenig später eine Analyse des Dumbarton Oaks-Plans, den er als deutliche Verbesserung gegenüber der Völkerbundsatzung begrüßte. Eine wichtige Motivation für eine "internationalistische" Außenpolitik Kanadas war der Zusammenhang zwischen innerem Wohlstand und funktionierendem Welthandel. Angesichts der divergierenden militärpolitischen Haltungen in Englischkanada und Québec musste sich Ottawa darüber hinaus aktiv an einer Weltorganisation beteiligen, um (Welt)Kriege, welche die nationale Einheit bedrohten, zu verhindern. Konkret zur Dumbarton Oaks-Charta unterstützte Morton das Veto, weil die internationale Sicherheit direkt von der Großmachtzusammenarbeit abhängt. Allerdings kritisierte er den Ausschluss der Kleinmächte von der Planung der neuen Weltorganisation seit Moskau und Dumbarton Oaks. Um eine bessere Verbindung zwischen Einfluss, Verantwortung und Beiträgen in einer Weltorganisation herzustellen, machte Mortons Bericht folgende Verbesserungsvorschläge zur Dumbarton Oaks-Charta: Der Sicherheitsrat sollte der Vollversammlung gegenüber verantwortlich gemacht und vergrößert werden, um nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" ("substantial military and economic contributions to the defence of world peace") mehr "Mittelmächte" zu beteiligen: "The Big Five will ... find it easier to work in an organization not sharply divided into great and small powers, but one in which there are degrees of power and responsibility. This is the actual ranking of powers, and it will make for greater flexibility in working a system of collective security". Zuletzt schlug Morton vor:

"[T]he functions of the council might be limited to matters of security, and other matters of international concern be handed over the functional bodies. This last idea might be expanded to include granting greater responsibility to regional councils in which the lesser states might find it possible to play more than a subordinate rôle".

Eine Weltorganisation müsste fähig sein, energisch gegen internationale Aggression vorzugehen. Sanktionen würden die Mitgliedstaaten allerdings z. T. vor große innenpolitische Probleme stellen, weil sie etwa als Einmischung in innere Angelegenheiten aufgefasst werden könnten. Kanada würde deshalb fordern, nur Ratsmitglieder an Sicherheitsratsbeschlüsse zu binden, um Verpflichtungen ohne Vertretung der Betroffenen zu verhindern. Beide Darstellungen Mortons orientierten sich - abgesehen von der Veto-

⁹⁶ "Collective Security Tomorrow" in WINNIPEG FREE PRESS, 7.9.1944, 13. Gelber 1944, 12f. Eine ähnlich irreführende Einschätzung der außenpolitischen Haltungen in Québec hatte schon 1941 eine Kanada-Expertin des *State Department* abgegeben. Siehe E. H. Armstrong: *French Canadian Opinion on the War*. January, 1940 - June, 1941. Toronto 1942 (*Contemporary Affairs* 12), 41f.

und Regionalismusposition - wie viele andere Publikationen besonders hinsichtlich der "Mittelmacht"-Doktrin und der Rolle des Sicherheitsrats an Ottawas offizieller Haltung.

In einer weiteren Analyse des Dumbarton Oaks-Plans hob auch Trotter die wechselseitige Abhängigkeit von internationaler Sicherheit und nationalem Wohlstand hervor, was die Exportnation Kanada geradezu nötigte, sich aktiv an der Errichtung einer neuen Weltordnung zu beteiligen. Eine neutralistische oder "isolationistische" Haltung ließ sich angesichts der luftfahrttechnischen Fortschritte nicht mehr aufrechterhalten. Als führende und einflussreichste "Mittelmacht" solle Kanada in einer Weltorganisation gegenüber den "Großen Drei" die Interessen der anderen Kleinmächte vertreten, wobei der Anspruch nach mehr Einfluss der "Nicht-Großmächte" nicht mit "Status" oder "Prestige", sondern mit dem "funktionalen Prinzip" begründet werden sollte. Wie die meisten Publizisten begrüßte auch Trotter die "Mittelmacht"-Doktrin und einen "moderaten Internationalismus". Die Vorstellung einer neuen weltpolitischen Gruppe von "Mittelmächten" fand überhaupt immer mehr Anhänger. Donald Cowie etwa sprach sich im *Queen's Quarterly* für eine Stärkung der Beziehungen zwischen den Dominien und den skandinavischen Staaten aus, die als sicherheitspolitisches Gegengewicht zu den Großmächten den Kern einer größeren "Mittelmacht"-Gruppe (Belgien, Brasilien, Griechenland, Jugoslawien, die Niederlande, Polen, Portugal, die Tschechoslowakei, die Türkei) bilden können.⁹⁷

Die WINNIPEG FREE PRESS äußerte sich Mitte November 1944 zufrieden über den Stand der im Vergleich zum Ersten Weltkrieg bereits weit fortgeschrittenen Nachkriegsplanung, erinnerte jedoch daran, dass noch immer keine einzige ständige Organisation der Vereinten Nationen gegründet worden war. Die UNRRA sei nur eine zeitweilige Hilfsorganisation, und die Ergebnisse der Konferenzen von Dumbarton Oaks, Bretton Woods und Chicago müssten noch weiter verhandelt, ratifiziert oder tatsächlich in die Tat umgesetzt werden. Einen Monat später warnte die Winnipeg Zeitung vor Konflikten zwischen Großbritannien und den USA wie etwa über die Bildung der provisorischen Regierung in Italien oder auf der Chicago-Konferenz. Nachkriegsprobleme könnten nur gemeinsam, nicht im Alleingang in einer Weltorganisation auf der Grundlage der Atlantik Charta gelöst werden.⁹⁸

Die Teilnehmer der IPR-Konferenz in Hot Springs (6. - 17. Januar 1945) akzeptierten laut Lingards Zusammenfassung die privilegierte Position der Großmächte in der Weltorganisation und die Einrichtung einer internationalen Polizeimacht. Auch über die Entwicklungen der öffentlichen Meinung, besonders in den USA, herrschte allgemeine Zufriedenheit. Anlass zu Unmut gaben nur der zu umfassende Anwendungsbereich des Vetos und die Vernachlässigung der "Mittelmächte" oder "bedeutenden zweitrangigen Mächte" im Sicherheitsrat. Abschließend schien der IPR-Konferenz das "Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten" zu vage und erklärungsbedürftig. Einige Beamte des kanadischen Außenministeriums (Reid, die Fernostexperten A. R. Menzies, E. H. Norman,

⁹⁷ Zun Vorhergehenden siehe W. L. M. Morton: *Prepare for Peace. Canadian Foreign and Domestic Policy after the War. Report of the [Canadian Institute of International Affairs] 11th Annual Study Conference on Canada and the Commonwealth in the World [Macdonald College, Ste. Anne de Bellevue, June 3 to 4, 1944.]* Toronto 1944, 14-8, 16 (Zitat 3); Morton 1945, 12, 17, 18f. (Zitate 1 und 2); R. G. Trotter: "*Canada and World Organization*" in CHR 26-2 (1945), 128-147, 132f., 141; D. Cowie: "*Scandinavia and the Dominions*" in QQ 51-1 (1944/45), 56-63, 56, 63.

⁹⁸ [G. Dexter]: "*Tomorrow's World: International Policies*" in WINNIPEG FREE PRESS, 13.11.1944, 13; B. T. Richardson: "*New Easy Job to Agree*" in WINNIPEG FREE PRESS, 14.11., 11; "*The Present Dangers*" in WINNIPEG FREE PRESS, 18.12., 9; vgl. "*The Year That Ends Tomorrow*" in WINNIPEG FREE PRESS, 30.12., 13.

H. F. Angus und Keenleyside) nahmen an dieser Konferenz teil, um Ottawas "Mittelmacht"-Kritik an der Dumbarton Oaks-Charta Gehör zu verschaffen, wie Reid festhielt:

"Professor Edgar McInnis of the University of Toronto, Mr. P. E. Corbett and I took advantage of the opportunity to put the general Canadian views on the position of the intermediate powers. Mr. Alan Watt and Mr. Bruce Turner of the Australian and New Zealand Legations in Washington respectively, presented their view of Australia and New Zealand, Mr. Turner's presentation being a plea in particular for the rights of the smaller powers. ... The discussion confirmed my believe in the wisdom of having a more precise document in treaty form put before the general United Nations conference".⁹⁹

Eine harschere Kritik des Dumbarton Oaks-Plans aus der Sicht Québécois Nationalisten kam von Beaudin, der die unrealistische Annahme angriff, die Großmächte würden sicherheitspolitisch immer übereinstimmen, sogar wenn sie selbst in Konflikte verwickelt sein würden. Die Welt habe nicht Streitigkeiten zwischen kleineren Mächten zu fürchten, sondern Großmachtkonflikte, wie etwa eine Auseinandersetzung zwischen Großbritannien und der Sowjetunion, zwischen denen bereits ernste Spannungen bemerkbar seien. Weiterhin war Beaudin enttäuscht über den Ausschluss von Québécois Nationalisten von der San Francisco-Delegation (Kap. 9), was es einfach machte, Québec als "isolationistisch" abzukanzeln. Die kanadische Sicherheitspolitik sollte insgesamt "unabhängig" sein, wie die Satzung der Weltorganisation auf christlich-moralischen Prinzipien basieren und sich zum Ziel setzen, gegen die Hegemoniebestrebungen der Großmächte eine wirkliche Staatengleichheit zum Vorteil der "Kleinmächte" zu erreichen. Ein programmatischer Artikel in *Action nationale* fügte hinzu, dass eine neue christliche Weltordnung die Großmächte zu einer verantwortungsvolleren Behandlung der Kleinmächte bewegen würde. Die "traditionelle" Konzeption der "kollektiven Sicherheit", welche die Großmächte "Kleinmächten" wie Kanada aufbürden wollten, wurde dagegen abgelehnt:

"On ne s'étonnera donc pas que notre conception d'une société des nations ne soit pas fondée sur l'idée de sécurité collective telle qu'on l'entend généralement dans les milieux internationaux les plus actifs et où elle consiste le plus souvent à faire endosser aux petites nations, sans même qu'elles y aient vraiment participé, les décisions d'un bloc quelconque de grandes puissances désireuses d'écraser un de leurs congénères pour des fins généralement assez peu reluisantes".¹⁰⁰

Nationalistische oder/und christlich-religiöse Stimmen aus Québec vertraten somit "anti-imperialistische" Positionen im Einklang mit ihrer Wahrnehmung Kanadas als "Kleinmacht", was sich deutlich von der "nationalistisch-internationalistischen" "Mittelmacht"-Doktrin auf anglokanadischer Seite unterschied. Doch eine solch scharfe und radikale Kritik war die Ausnahme von der Regel einer grundsätzlichen Akzeptanz der Dumbarton Oaks-Charta und eher verhaltener Kritik daran.

⁹⁹ C. C. Lingard/R. G. Trotter: *Peace With Progress: "Security in the Pacific"*. Report on the 9th Conference of the Institute of Pacific Relations, January 1945 [Lingard]. *"The Commonwealth and the World"*. Report on the 3rd [Inofficial] British Commonwealth Relations Conference, February, 1945 [Trotter]. Toronto 1945, 19-22. Vgl. L. B. Jack: *"Canada's Post-War Status"*. Vervielfältigtes Papier, Toronto (Institute of Pacific Relations, Hot Springs Conference Paper No. 3); sowie Institute of Pacific Relations: *Security in the Pacific. A Preliminary Report on the 9th Conference of the Institute of Pacific Relations, Hot Springs, Virginia, January 6 - 17, 1945*. Hg: H. Belshaw/T. A. Bisson/B. Lasker. New York 1945, 12f., Kap. VI, 134f., 149f., 154. Memorandum, N. Robertson an King, 4.1.1945 in NAC, RG 25, Vol. 2929, DEA/2837-40, II. Reids Memorandum *"Hot Springs Conference..."*, 17.1. (Zitat) in NAC, MG 31 E 46, Vol. 5, File 7. Cockram an Stephenson, 20.3., mit beiliegendem Memorandum, Cockram an Jebb, 20.3. in PRO, DO 35/1891, WR 208/2/28.

¹⁰⁰ D. Beaudin: *"On reconstruit la Tour de Babel ... à San Francisco"* in *Action nationale* 25, Nr. 4 (1945a), 1.4.1945, 282-290, 284f., 287, 289f. *"Une chronique de politique internationale"* in *Action nationale* 25, Nr. 3 (1945), 1.3.1945, 163-72, bes. 169ff.

"Mittelmacht"-Doktrin und funktionalistisches Denken waren inzwischen nicht nur in der Bürokratie, sondern auch in der Öffentlichkeit rezipiert und weitgehend wohlwollend angenommen worden. Die Dumbarton Oaks-Vorschläge, der Jalta-Kompromiss und die bevorstehende San Francisco-Konferenz wurden jedoch nicht nur in den hier analysierten Elitepublikationen, sondern auch in der breiteren Öffentlichkeit intensiv studiert und diskutiert, wie etwa der Monatsbericht des britischen Hochkommissariats für Februar 1945 beobachtete. Der Dumbarton Oaks-Plan war auch der Gegenstand zahlreicher mündlicher Analysen und Diskussionen im Rundfunk (CBC) oder in Studiengruppen des CHIA, der Völkerbundgesellschaft und des *Canadian Council of Education for Citizenship* (CCEC).¹⁰¹

Zusammenfassung

Während der Vorbereitung der Konferenzen von Bretton Woods und Chicago nahm Kanada durch die Ausarbeitung eigenständiger Verfassungsentwürfe gegenüber den Großmächten erneut eine Sonderrolle unter den Mitgliedern der Vereinten Nationen ein. Wegen seiner handels- und geldpolitischen Stellung zwischen dem Sterling- und dem Dollar-Gebiet war Ottawa am Abfassen eines eigenen Verfassungsentwurfs für einen Währungsfonds interessiert. Währungspolitisch war das Dominion jedoch keine "Weltmacht", so dass der Rasminsky-Plan nur kurzfristig helfen konnte, die angloamerikanische Diskussion in Richtung eines Kompromisses zu bewegen. Eine ähnliche Kompromissfunktion übernahm der IATA-Verfassungsentwurf, der jedoch weitaus einflussreicher war, weil Ottawa hier nicht nur Expertise und handfeste handelspolitische Interessen, sondern wegen seiner geographischen Lage auch eine weltweite luftfahrtstrategische Bedeutung besaß. Im Gegensatz zu den vier Währungsfondsentwürfen war Kanada das einzige Mitglied der Vereinten Nationen, das einen detaillierten Verfassungsentwurf für die Chicago-Konferenz ausarbeitete.

Im Dezember 1944 rang sich Ottawa dazu durch, der Öffentlichkeit, den Großmächten und einigen "Mittelmächten" seine Kommentare zum Dumbarton Oaks-Plan mitzuteilen. Zu dieser politisch-publizistischen Kampagne gehörten nicht nur Ottawas offizielles Memorandum, sondern auch der gezielt an Reston weitergegebene Inhalt des "kanadischen Plans", verschiedene Reden Pearsons in Winnipeg, Chicago und New York (Dezember 1944/Januar 1945), die aktive Beteiligung von Beamten des *Department of External Affairs* an der IPR-Konferenz, die amerikanisch-kanadischen Konsultationen Mitte Februar sowie Kings Gespräche mit Roosevelt im März.¹⁰² Im Vergleich mit anderen, oft

¹⁰¹ Beispiele für Dumbarton Oaks-Analysen waren T. B. Spitzer: "Dumbarton Oaks Project of World Democracy" in *Dalhousie Review* 25-1 (1945/46), 1-13; die CBC-Reihe *A Citizen's Forum* mit den begleitenden Broschüren CCEC/CBC: A Citizen's Forum: 'Of Things to Come'. Bulletin 12, February 6, 1945: "Can We Build a Lasting Peace I: What Kind of World Organization?". Toronto 1945a; CCEC/CBC: A Citizen's Forum: 'Of Things to Come'. Bulletin 13, February 13, 1945: "Can We Build a Lasting Peace II: What Is Canada's Responsibility?". Toronto 1945b. Zu Aktivitäten und Stellungnahmen des CHIA und der Völkerbundgesellschaft vgl. beispielsweise D. MacLennan (CHIA-Schriftführer) an Wrong, mit zwei beiliegenden kritischen Dumbarton Oaks-Resolutionen von Frauenstudiengruppen in Kingston und Winnipeg in NAC, RG 25, Vol. 3681, DEA/5475-C-40. Memorandum des Vorstandsausschuss der Völkerbundgesellschaft, 17.4.; Memorandum "Our Seven Points and Dumbarton Oaks" [des Vorstandsausschusses der Völkerbundgesellschaft?], [o. D., April 1945?] in NAC, RG 25, Vol. 1025, GA/100.2, I. Dep. 113, britisches Hochkommissariat an SSDA, 6.3., mit beiliegendem politisch-wirtschaftlichem Monatsbericht für Mitte Januar - Mitte Februar 1945, 6.3. in PRO, DO 35/1118, G.578/96. Zu öffentlichen Diskussionen und Analysen insgesamt siehe Soward/McInnis 1956, 15f.

¹⁰² Siehe speziell dazu J. P. Humphrey: "Dumbarton Oaks at San Francisco" in *Canadian Forum* 25, Nr. 291. (1945/46), 1.4.1945, 6-10, 7. Cockram an Stephenson, 20.3., mit beiliegendem Memorandum, Cockram an Jebb, 20.3. in PRO, DO 35/1891, WR 208/2/28.

umfangreicheren Kommentaren von einigen der lateinamerikanischen Republiken oder von den Niederlanden und konkreten "Gegenentwürfen" für die Verfassung einer Weltorganisation wie von Mexiko nahm sich das eher abstrakte kanadische Memorandum bescheiden aus. Dies stand im Gegensatz zu den detaillierten, 148-seitigen Instruktionen für die kanadische San Francisco-Delegation und der umfangreichen Analyse der Änderungsvorschläge für die Dumbarton Oaks-Charta der lateinamerikanischen und europäischen Verbündeten, die das Außenministerium im April 1945 vorbereitete (Kap. 9). Dazu kam Reids ehrgeiziger Eigenentwurf für die Verfassung der Vereinten Nationen (Kap. 9). Ottawa betrieb somit bei der Vorbereitung der San Francisco-Konferenz einen erheblichen Aufwand, war aber abgesehen von dem allgemein gehaltenen Memorandum nicht bereit, seine spezifischen Wünsche den Mitgliedern der Vereinten Nationen mitzuteilen. Es mangelte also nicht an Ressourcen. Kanada fehlte der politische Wille, sich wie im Falle von Bretton Woods oder Chicago auf einen eigenen Verfassungsentwurf festzulegen, obwohl die Erfahrungen des Außenministeriums die politisch-verhandlungstechnische Nützlichkeit eigener Pläne gelehrt hatten. Deshalb ignorierte Ottawa die sich bietenden Möglichkeiten zur Kooperation mit ähnlich gesinnten "Mittelmächten", obwohl diese hätten helfen können, die negativen Reaktionen der Großmächte auf sein Memorandum zu überwinden.

Im Vorfeld von San Francisco machten die Großmachtverhandlungen gute Fortschritte. Der "Vetokompromiss" von Jalta und der bis 1. März mögliche Beitritt der assoziierten Nationen zur Erklärung der Vereinten Nationen stellten wichtige Konzessionen Moskaus dar, das im Gegenzug Unterstützung für die Gründungsmitgliedschaft seiner beiden Republiken in der Weltorganisation erhielt. Antikommunistischen Kritikern wie dem ersten amerikanischen Botschafter in der Sowjetunion (1934 - 1936), William Bullitt, zufolge, war die Jalta-Konferenz ein "Ausverkauf" amerikanischer Interessen an Moskau, das im Gegenzug dafür Zugeständnisse hinsichtlich der von ihm nicht ernst genommenen Weltorganisation machte. Washingtons angebliche "Befriedungspolitik" (*appeasement*) gegenüber dem Kreml sei zustande gekommen, weil der vom Tode gezeichnete Roosevelt nicht im Vollbesitz seiner mentalen und physischen Kräfte gewesen sei.¹⁰³ Dagegen stimmt diese Arbeit mit Campbell überein: "When examined closely there was a tentative quality to most of the major agreements at Yalta, and the UN was Roosevelt's hope that difficulties might be adjusted in a spirit of understanding". Diese positive Beurteilung entspricht der zeitgenössischen Rezeption der Jalta-Abkommen und berücksichtigt das überwiegende Interesse der Großmächte an ihrer Zusammenarbeit während des andauernden Krieges.¹⁰⁴

Die spätere, oft negative Beurteilung der Jalta-Abkommen besonders in den USA ist vor allem zu erklären mit: dem aufkommenden "Kalten Krieg"; der allmählichen Eingliederung Polens und der Tschechoslowakei in den osteuropäischen Block; dem später veröffentlichten Abkommen über die

¹⁰³ Repräsentanten dieser Sichtweise (Jalta als "the high point of Soviet diplomatic success and correspondingly the low point of American appeasement") sind W. H. Chamberlin: "The Munich Called Yalta" in Richard F. Fenno (Hg): *The Yalta Conference*. Boston ²1972, 84-95, 84 (Zitat; Auszüge aus Chamberlins 1950er Buch *America's Second Crusade*) oder F. Wittmer: *The Yalta Betrayal: Data on the Decline and Fall of Franklin Delano Roosevelt*. Caldwell, ID 1953 *passim*. Vgl. ebenso Vandenberg's Position in seinen Tagebucheinträgen, 24.4.1945, 25.4. in Vandenberg/Morris (Hg) 1952, 175ff.

¹⁰⁴ Zu diesem Abschnitt siehe die überzeugenden Urteile von Kolko 1968, 367ff.; Clemens 1970, 290f.; Campbell 1973a, 109 (Zitat); Hughes 1973, 348ff.; Buhite 1986, 129-37; Weinberg 1994, 809; Dülffer 1998, 23, 33, 240. Zeitgenössische und spätere Sichtweisen von Jalta-Teilnehmern sind Cadogan an T. Cadogan, 11.2.1945 in Dilks (Hg) 1971, 708f.; Byrnes 1947, 45; Stettinius 1949, Kap. 15; Sherwood ²1950, 868f.; Leahy 1950, 317f., 321f.; Jebb 1972, 157; Bohlen 1973, 200f.; Hiss 1988, 120.

sowjetische Kriegserklärung an Japan für eine Rückgabe der von Japan besetzten Kurilen-Inseln im Pazifik; der inneramerikanischen Debatte über die späte Präsidentschaft Roosevelts nach dessen vorzeitigem Tod Mitte April 1945; sowie dem aufkommenden McCarthyismus, der Befriedungs- oder Kooperationsstrategien gegenüber Moskau mit der Entdeckung einer pro-sowjetischen "Unterwanderung" der Bundesbürokratie (Harry D. White, Alger Hiss) diskreditierte. Wie Clemens gezeigt hat, muss abschließend noch unterschieden werden zwischen den Jalta-Abkommen an sich und ihrer späteren (Nicht)Umsetzung durch die einzelnen Großmächte.¹⁰⁵

Was die Reaktionen auf die Jalta-Konferenz betrifft, so war Ottawa mit dem "Vetokompromiss", der die sicherheitspolitische Dominanz der Großmächte festschrieb, nicht zufrieden. Auch die Mitgliedschaft der beiden Sowjetrepubliken fand keinen Beifall in der kanadischen Hauptstadt, hatte Großbritannien doch seit 1943 immer wieder versprochen, in den Verhandlungen der Großmächte die Interessen der Dominien zu vertreten. Churchills Erklärung, eine Mitgliedschaft der beiden Republiken sei gar im Interesse Großbritanniens, weil so das Commonwealth nicht die einzige Staatengemeinschaft mit einer anfechtbaren Mehrfachvertretung in der Vollversammlung sein würde, war dabei besonders aufschlussreich. Denn sie zeigte nicht nur, dass London nach wie vor in Klientelstaatenkategorien dachte und handelte, sondern auch, dass Whitehall im Ernstfall seine eigenen Interessen verfolgte und als "Patron" die Interessenvertretung des Commonwealth fallen ließ. Spätestens seit dem Jalta-"Kompromiss" musste selbst dem optimistischsten Kanadier klar sein, dass auf Großbritanniens Hilfe bei der Gründung der Weltorganisation kein wirklicher Verlass war, und dass das Dominion auf der San Francisco-Konferenz seine Interessen am besten selbst und/oder im Verbund mit anderen Dominien oder "Mittelmächten" wahrnehmen müsse. Das kanadische Memorandum an die Großmächte und an ausgewählte "Mittelmächte" war ein Schritt in die richtige Richtung, dem allerdings die politische Durchschlagkraft und der notwendige Detailgehalt (wie etwa Stellungnahmen zu den Sowjetrepubliken oder dem Veto) fehlten.

Was die Entwicklungen der öffentlichen Meinung betraf, so war eine insgesamt positive Aufnahme der Dumbarton Oaks-Vorschläge zu verzeichnen. Sekundäre Kritikpunkte waren die unzureichende Vertretung der "Mittelmächte" sowie die politische Überbewertung des Sicherheitsrats im Gegensatz zur Vernachlässigung der Vollversammlung. Die einzige wirkliche Ausnahme von diesem grundsätzlichen Konsens war das Jalta-Veto, über das die Öffentlichkeit geteilter Meinung war (vgl. Kap. 9). Befürworter erklärten, das Veto sei lediglich Ausdruck der für die Weltsicherheit unabdingbaren Zusammenarbeit der Großmächte. Dagegen bemängelten Kritiker, dass sich der Anwendungsbereich des Vetos auf nicht direkt sicherheitspolitische Bereiche (friedliche Konfliktbeilegung; Aufnahme neuer Mitglieder; Suspendierung des Stimmrechts von Mitgliedern; Wahl des Generalsekretärs; Verfassungsänderungen) erstreckte. Abschließend war die öffentliche Akzeptanz der geplanten Weltorganisation als klarer Fortschritt gegenüber der Zwischenkriegszeit zu bewerten, besonders angesichts der Bereitschaft, die Vereinten Nationen mit weniger Vorbehalten als den Völkerbund zu unterstützen. Dies bedeutete nicht, dass die Öffentlichkeit "kollektive Sicherheit" absolut unterstützte.

¹⁰⁵ Zur inneramerikanischen Debatte über die Jalta-Konferenz siehe A. G. Theoharis: *The Yalta Myths. An Issue in U. S. Politics, 1945 - 1955*. Columbia, MS 1970 *passim*. Zu Forschungskontroversen um die Jalta-Konferenz siehe beispielsweise K. Schwabe: *"Roosevelt und Jalta"* in J. Heideking/G. Hufnagel/F. Knipping (Hg): *Wege in die Zeitgeschichte*. Festschrift für Gerhard Schulz zum 65. Geburtstag. Berlin/New York 1989, 460-72.

Während der Vorbereitung für San Francisco ließ sich so eine Konvergenz zwischen parteipolitischer und öffentlicher Meinung sowie der offiziellen Haltung zur geplanten Weltorganisation feststellen. Die King-Regierung bekundete mit der Aufnahme führender Oppositionspolitiker in die San Francisco-Delegation (vgl. Kap. 9) ihren Willen zu einer überparteilichen Haltung, was abgesehen von der Commonwealth-Dimension den öffentlichen Konsens über eine neue Weltorganisation ausdrückte. Eine überparteiliche Sicherheitspolitik wurde auch in anderen Ländern angestrebt. In Großbritannien brach die Regierungskoalition zwischen *Labour* und der konservativen Partei zwar aus hauptsächlich innenpolitischen Gründen auseinander, was mit *Labours* Wahlsieg kurz nach der San Francisco-Konferenz endete, aber so gut wie keine Auswirkungen auf die offizielle Haltung hatte. In den Vereinigten Staaten war Roosevelt im November 1944 zum vierten Mal wiedergewählt worden. Der überparteiliche Außenpolitikkonsens, für den Hull und Stettinius so hart arbeiteten, überdauerte den Tod des Präsidenten kurz vor der Gründungskonferenz unbeschadet.

KAPITEL 9: KANADA UND DIE SAN FRANCISCO-KONFERENZ 1945

In der abschließenden Analyse der San Francisco-Konferenz (25. April - 26. Juni 1945) steht die Debatte über den Sicherheitsrat im Vordergrund. Aus dieser Perspektive lässt sich die Konferenz in drei Zeitabschnitte unterteilen: die Anfangsphase, in der Aufbau und Struktur des Sicherheitsrats geklärt sowie der Regionalismus-Streit ausgefochten wurden; die Kontroverse über den sicherheitspolitischen Anwendungsbereich des Vetos; und die Schlussphase, in der die kleineren Mächte versuchten, den Vetogebrauch bei nicht sicherheitspolitischen Fragen einzuschränken. Am Anfang dieses Kapitels steht eine Darstellung der kanadischen Vorbereitungen für die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen: die Haltungen der Parteien vor dem Bundeswahlkampf, die Unterhausdebatte im März, das Zusammenstellen der Delegation und Verfassen von Instruktionen bzw. Informationspapieren. Den Abschluß des Kapitels bildet die Diskussion in Öffentlichkeit und Unterhaus über die Ratifikation der Charta der Vereinten Nationen. Die San Francisco-Konferenz war die Stunde der Wahrheit: Ottawa konnte sich nicht mehr darüber beklagen, von den Großmächten ausgeschlossen worden zu sein; Kanada jetzt war kein Beobachter mehr, sondern nahm aktiv an der Abschlussdiskussion über die Weltorganisation teil. Doch wieviel Verhandlungsspielraum würden die Großmächte den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen bei der Überarbeitung des Dumbarton Oaks-Plans zugestehen? Würde es Kanada und anderen "Mittelmächten" gelingen, die sicherheitspolitische Diktatur der "Großen Fünf" zu brechen? Oder diente die San Francisco-Konferenz nur zur Bestätigung bereits getroffener Entscheidungen, wie Reids polemische *Maxime Per Ardua ad Cartam Castratam* nahe legte?¹

Eine interessante Frage war dabei, welchen Einfluss das zu erwartende Kriegsende in Europa auf die Einmütigkeit der Großmächte haben würde. Seit Dumbarton Oaks hatte die Polen-Frage zu erheblichen Streitigkeiten unter den Großmächten geführt. Das Vorhandensein zweier rivalisierender Regierungen - der Exilregierung in London (eine Mitunterzeichnerin der Erklärung der Vereinten Nationen) und der vorläufigen Regierung in Warschau (eine Nachfolgerin des Ende Juli 1944 gebildeten pro-sowjetischen Lublin-Ausschusses) - zeigte aller Welt das Aufeinanderprallen gegensätzlicher Interessen. Auf der einen Seite standen die Westalliierten und London, das nach Hitlers Bruch des Münchener Abkommens (29. September 1938) durch die deutsche Besetzung der sog. "Rest-Tschechei" (15. März 1939) und der französisch-britischen Garantieerklärung für Polen (31. März 1939) auf den deutschen Überfall auf Polen am 1. September 1939 mit einer Kriegserklärung an das Dritte Reich (3. September) reagiert hatte. Auf der anderen Seite stand die Sowjetunion, die in ihrem "Nicht-Angriffsvertrag" mit Deutschland, dem sog. Hitler-Stalin Pakt (23. August 1939) mit seinem "geheimen Zusatzprotokoll", und dem geheimen "Grenz- und Zusatzvertrag" (28. September 1939) ihre Sicherheitsinteressen in Osteuropa (*cordon sanitaire*) - Aufteilung Polens, Eingliederung der baltischen Staaten, Bessarabiens und Finnlands - abgesteckt hatte. Die für Moskau günstige "Jalta-Lösung" spitzte

¹ Reid an Ruth Reid, 15.5.1945, 2.6. in Reid 1983, 41, 53. Schon vor Konferenzbeginn hatte Smuts Ähnliches befürchtet: "[I]t may be that when the conference comes, the play will already have been fully written and only the theatrical performance will take place". Smuts an M. C. Gillett, 4.3. in W. K. Hancock/J. P. van der Poel (Hg): *Selections From the Smuts Papers*. 7 Bände. London. Bd. VI: December 1934 - August 1945. 1973, 526f.

den Streit zu, ob Polen von der Warschauer Regierung oder von der Londoner Exilregierung (Mitglied der Vereinten Nationen!) auf der San Francisco-Konferenz vertreten sein würde.

9.1.: Die Haltungen der Parteien, die Unterhausdebatte und die kanadische Delegation

Die 1945 anstehende Bundeswahl veranlasste die Parteien zur Formulierung außen- und sicherheitspolitischer Programme.² Die CCF hatte sich auf ihrem 7. Parteitag 1942 für die Gründung einer starken Weltorganisation mit Polizeimacht und ausreichenden Exekutivbefugnissen sowie für generelle Abrüstung ausgesprochen. In seinen Antworten auf Hutchisons MACLEAN'S-Fragebogen bekräftigte Coldwell 1943 diese Beschlüsse und fügte hinzu, dass die Errichtung einer wirtschaftlich-sozialen Ordnung für die Vermeidung internationaler Konflikte ebenso wichtig sei wie die Einrichtung einer politischen Organisation. 1944 verabschiedete der 8. Parteitag ein Wahlkampfprogramm, das unter Bezug auf das Ideal einer "Weltregierung" konkret forderte, Kanada solle eine Weltorganisation mit ihren entstehenden Sonderorganisationen vorbehaltlos unterstützen.³ Die konservative Partei hatte sich 1942 nur für die Umsetzung der Atlantik Charta und eine Förderung der Zusammenarbeit mit Kanadas traditionellen Partnern im "nordatlantischen Dreieck" ausgesprochen und den "Isolationismus" verurteilt. Die Antworten des Parteiführers auf Frasers Fragen in MACLEAN'S 1944 und *John Bracken's Charter for a Better Canada* 1945 waren konkreter. Kanada könne nur über das Commonwealth einen effektiven Beitrag zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens machen: "Canada's future as a free nation is best assured as a member of the British Commonwealth. ... In any international organization for maintaining world security Canada must be prepared to make firm commitments ... and accept the responsibility to discharge these commitments to the full".⁴

Die *Social Credit*-Partei beschränkte sich in ihrem 1945er Programm auf Plattitüden wie die Aufrechterhaltung von Hoheitsrechten, die Förderung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit für "Frieden, internationale Gerechtigkeit und Sicherheit" sowie die Gewährung von Nothilfe an kriegsgeschädigte Staaten. Parteiführer Low gab gegenüber MACLEAN'S zu verstehen, dass eine Weltorganisation für die Sozialkreditisten nur akzeptabel sei, wenn die kanadische Souveränität, besonders hinsichtlich der Verwendung seiner Streitkräfte, unangetastet bleiben würde, so dass jeder militärische Beitrag zur

² 1940 hatten die Parteien im Wahlkampf weder Programme veröffentlicht noch Sonderparteitage anberaumt. Eine Sammlung programmatischer Äußerungen aus Wahlkampfreden, in denen die Frage einer Weltorganisation ignoriert worden war, ist in D. O. Carrigan (Hg): *Canadian Party Platforms, 1867 - 1968*. Urbana 1968, 135-41.

³ CCF-Wahlkampfprogramm "*Victory and Post-War Reconstruction*": (Anhang) des [Draft?] *Final Policy Document* des 7. Bundesparteitags, 27.7.1942 - 29.7.1942, Toronto, 4; und *CCF Federal Election Manifesto Security with Victory* des 8. CCF Bundesparteitags, 29.11.1944 - 1.12.1944, Montréal, 12f. in QUA, George A. M. Grube Papiere (A. Arch. 2122), Reihe V: Parteitagsbeschlüsse etc., Box 11, File "CCF National Conventions, 1937 - 1967". George Grube war eine zentrale Figur der Ontario-CCF in den 1940er Jahren. Vgl. Hutchison 1943c, 41; Carrigan (Hg) 1968, 143-50, 149f. Zur Entwicklung der Politik der CCF in den 1940er Jahren siehe W. D. Young: *The Anatomy of a Party: The National CCF, 1932 - 1961*. Toronto 1969, Kap. 5, bes. 103-15; A. J. Groome: *M. J. Coldwell and CCF Foreign Policy, 1932 - 1950*. Magisterarbeit University of Saskatchewan, Saskatoon 1967, 149-55.

⁴ *Progressive Conservative Party* 1942, 12; J. Bracken: *Bracken's Charter for a Better Canada*. Ottawa 1945, 13 (Zitat). Vgl. Carrigan (Hg) 1968, 158-64; Fraser 1944d, 51. Die Geschichte der konservativen Partei (1942 in *Progressive Conservative Party* - PC - umbenannt) ist erstaunlich wenig erforscht. Zu innerparteilichen Konflikten und Entwicklungen während des Zweiten Weltkriegs siehe Granatstein 1967 *passim*. Zu außenpolitischen Vorstellungen siehe J. R. Williams: *The Conservative Party of Canada, 1920 - 1949*. Durham, NC 1956, 223-7.

"kollektiven Sicherheit" aus freien Stücken gemacht werden könne. Raymond (Parteiführer des *Bloc populaire*) erklärte Blair Fraser, seine Partei sei für die Einrichtung einer neuen Weltorganisation auf der Grundlage strikter Staatengleichheit, die sich klar von der "Großmacht-dominierten" Kriegsallianz unterscheiden solle. Kanada solle eine Weltorganisation im Einklang mit seiner Bedeutung bzw. seinen Interessen unterstützen und sich für die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung stark machen.⁵

Die Liberale Partei klammerte aus ihrem 1945er Wahlkampfprogramm alle außenpolitischen Fragen aus, was im Einklang mit Kings beständigen Bemühungen stand, Kontroversen darüber im Interesse der nationalen Einheit zu vermeiden. In MACLEAN'S antwortete King auf Frasers Frage nach der Haltung gegenüber einer neuen Weltorganisation, Kanada befürworte in internationalen Organisationen das "Prinzip der funktionalen Repräsentation", wobei die Sonderrolle der Großmächte anerkannt werden solle. Der Premierminister sah in wirtschaftlichem Nationalismus und Protektionismus wesentliche Gründe für internationale Konflikte - Wohlstand und Frieden seien "unteilbar" - und sprach sich für einen präventiven sicherheitspolitischen Ansatz aus. Auf die Frage, ob er immer noch eine Politik der "freien Hand" vertrete, antwortete King, Ottawa würde seine Verpflichtungen gegenüber einer Weltorganisation einhalten und militärische Sanktionen zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens unterstützen. Gemäß seiner Maxime *Let Parliament Decide* schränkte der Premierminister jedoch ein: "The extent of this commitment should, of course, be determined in advance by the Canadian Parliament". King ließ sich nicht darauf festlegen, dass das Dominion wegen Verpflichtungen in einer Weltorganisation nach dem Krieg die umstrittene Überseewehrpflicht einführen würde. Frasers Interview fasste somit die wichtigsten Elemente der kanadischen Haltung zu einer neuen Weltorganisation ("selective collective security", "moderater Internationalismus") in bester Weise zusammen.⁶

In der bis dahin umfassendsten außenpolitischen Unterhausdebatte (19. - 28. März 1945) äußerte sich über ein Viertel der Parlamentarier zu einer Resolution über die Teilnahme an der San Francisco-Konferenz und die Mitgliedschaft in der geplanten Weltorganisation.⁷ Zu Anfang gab King einen Überblick über die Großmachtverhandlungen seit der Moskauer Konferenz, den Dumbarton Oaks-Plan, die Jalta-Abkommen und andere entstehende Organisationen der Vereinten Nationen. Er betonte, dass das Parlament getrennt über ein mögliches Zusatzabkommen über die Verwendung kanadischer Truppen abstimmen würde. Sodann legte King die beiden wichtigsten Änderungsvorschläge zur Dumbarton

⁵ Social Credit Association of Canada: *The Social Credit Charter*. [Edmonton] 1945, 7. Vgl. Carrigan (Hg) 1968, 164ff. B. Fraser: "What Does Social Credit Stand For? Interview with Solon Low" in MACLEAN'S 58, Nr. 8, 15.4.1945a, 10f., 31-4. Zur Position des *Bloc Populaire* siehe Fraser 1944c, 8f.; M. Raymond: *Programme fédéral du Bloc*. Montréal (document du Bloc no. 9) 1943, 8. Zum Kontext siehe Comeau 1982, 208-12.

⁶ Carrigan (Hg) 1968, 157f. B. Fraser: "What Do the Liberals Stand for?" in MACLEAN'S 58, Nr. 3, 1.2.1945b, 10f., 11 (Zitat), 38ff. King war sehr zufrieden mit einer Vorabkopie von Frasers Artikel: "written in a very kindly spirit - on the whole quite good". Kings Tagebucheintrag, 24. I., 70 in NAC, MG 26 J 13.

⁷ Zu den folgenden Abschnitten siehe die Reden Kings, Hansons, Coldwells, Martins, Casselmans, Lacombe, 20.3. in CHCD 1945, 1st-I, 20-31, 31f., 34-40, 40-5, 45-8, 58ff. Rede Graydons, Quelchs, Slaghts, Churchs, LaCroix', 21.3. in CHCD 1945, 1st-I, 63-70, 76-81, 81-5, 85-90, 101f. Reden Greens, Dorions, Adamsons, d'Anjous, 22.3. in CHCD 1945, 1st-I, 114-8, 125-8, 128-32, 146ff. Reden Blackmores, Bertrands, Diefenbakers, Bouchers, Lalondes, 23.3. in CHCD 1945, 1st-I, 151-6, 156-60, 160-5, 179-82, 182-6. Reden Crerars, Bences, Hlynkas, 26.3. in CHCD 1945, 1st-I, 199-206, 206-9, 226-30. Reden Hansons, Claxtons, Jacques', Bruce, Pottiers, Raymonds, Roys, 27.3. in CHCD 1945, 1st-I, 243-50, 250-5, 255-60, 260-3, 264-7, 267-71, 271-6, 278-83, 283f. Kings Abschlussrede und die Abstimmung über die Regierungsresolution, 28.3. in CHCD 1945, 1st-I, 294-313. Darstellungen zur Unterhausdebatte sind Soward 1950, 131-5; Soward/McInnis 1956, 18-22; Merrick 1974, 140-7; Anderson 1977, 117-21.

Oaks-Charta dar: eine bessere Vertretung der "Mittelmächte" im Sicherheitsrat nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" und eine auf dessen Mitglieder begrenzte Verbindlichkeit von Sanktionsbeschlüssen. Zum Jalta-Veto bemerkte er, dass ein pauschales Zurückweisen vorschnell sei und das Dominion sich seine Haltung vorbehalten sollte. Schließlich erklärte King, die auf der San Francisco-Konferenz unter Mitwirkung einer überparteilichen Delegation erarbeitete Verfassung der Weltorganisation würde dem Unterhaus vor der "Ratifizierung"⁸ zur Abstimmung vorgelegt werden. Er hoffte, dass die Regierungsresolution einstimmig⁹ verabschiedet würde.

Der ehemalige konservative Fraktionsführer Hanson fügte Kings Rede außer einer Klage über die Nicht-Vertretung Kanadas auf der Dumbarton Oaks-Konferenz nichts hinzu. Kings Forderungen nach einer besseren "Mittelmacht"-Vertretung im Sicherheitsrat wurde von CCF-Parteiführer Coldwell begrüßt¹⁰, der Kanada als "leader ... among the secondary nations" betrachtete. Paul Martin, Parlamentarischer Staatssekretär des Arbeitsministers, sprach sich für mehr sicherheitspolitische Kompetenzen der Vollversammlung aus. Die Liberale Cora Casselman, ein Mitglied der San Francisco-Delegation, hob Kanadas Interesse an einer vorbehaltlosen Unterstützung der Weltorganisation hervor: "In another few years our geographical position may make us the battleground, the Belgium between great powers, unless those [great; d. V.] powers ... decide that the things upon which they are in agreement are more important than those which divide them". Graydon forderte, dass alle Parteien ihre eigenen Delegierten für San Francisco nominieren sollten, so dass es bei einem Regierungswechsel während der Konferenz keine konstitutionellen Komplikationen gebe. Außerdem solle die Delegation durch Vertreter aus nicht-politischen Bereichen des öffentlichen Lebens ergänzt werden. Mit einem Seitenhieb auf Kings Völkerbundpolitik stellte sich der konservative Fraktionsführer hinter die neue Weltorganisation: "We must help to prevent wars instead of helping only to win them. ... [W]e cannot do that if we pursue our pre-war policy of aimless hesitation, ineffectiveness and isolation". Der liberale Hinterbänkler A. G. Slaght schlug vor, Kanada solle in San Francisco anbieten, die neue Weltorganisation zu beherbergen.

Graydons Parteifreund Green bezeichnete Kings Bemerkungen über Truppeneinsätze für den Sicherheitsrat als zu vage und für eine schnelle Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen hinderlich. Weiterhin war Green mit der untergeordneten Rolle des Commonwealth unzufrieden. Nur über einen

⁸ Verfassungsrechtlich war die Regierung nicht dazu verpflichtet, außenpolitische Abkommen, die keine Gesetzes- oder Verfassungsänderungen erforderten, dem Parlament zur Zustimmung bzw. Ratifikation vorzulegen. Die Ratifikation geschah durch eine simple *Order-in-Council* (Kabinettserslass) nach Zustimmung des Monarchen. Siehe R. M. Dawson: *The Government of Canada*. Toronto ¹1947/²1954, 242f.

⁹ Die hier nicht zitierten Befürworter der Regierungsresolution kamen hauptsächlich aus den Reihen der Liberalen (im Folgenden L) und der CCF: am 20. März - R. T. Graham (L; Swift Current), G. Fauteux (L; St. Mary); J. G. Ross (L; Moose Jaw); am 21. März - L. P. Picard (L; Bellechasse), J.-F. Pouliot (unabhängiger Liberaler; Témiscouata), A. MacInnis (CCF; Vancouver East), F. Rose (kommunistische *Labour-Progressive*-Partei; Cartier, Montréal); W. E. Harris (L; Grey-Bruce); am 22. März - A. W. Roebuck (L; Trinity), D. McIvor (L; Fort William), P. E. Wright (CCF; Melfort); J. J. McCann (L; Renfrew South); J. W. Noseworthy (CCF; York South); D. Nielsen (*United Progressive*; North Battleford); F. D. Shaw (*New Democracy*/(*Social Credit*); Red Deer); J. A. Bonnier (L; St. Henry, Montréal); am 23. März - W. A. Tucker (L; Rosthern); C. Gillis (CCF; Cape Breton South); G. E. Wood (L; Brant) R. Jutras (L; Provencher); am 26. März - S. Knowles (CCF; Winnipeg Centre North); J. A. Blanchette (L; Compton); J. R. MacNicol (PC; Davenport, Toronto); J. J. Kinley (L; Queens-Lunenburg); M. E. McGarry (L; Inverness-Richmond); Rev. A. M. Nicholson (*United Progressive*; MacKenzie, Saskatchewan); F. D. Mackenzie (L; Neepawa); R. Eudes (L; Hochelaga); W. F. Rickard (L; Durham); und am 27. März - J. W. Burton (CCF; Humboldt).

¹⁰ King bezeichnete diese Rede als "distinctly helpful". Kings Tagebucheintrag, 20.3.1945, 266 in NAC, MG 26 J 13.

ständigen Commonwealth-Sitz könne Kanada im Sicherheitsrat repräsentiert sein, denn die "Mittelmacht"-Doktrin habe außerhalb des Dominion keine wirklichen Anhänger.¹¹ Ähnliche Gedanken wurden von Greens politischen Freunden Diefenbaker, G. R. Boucher (Carleton), A. H. Bence (Saskatoon City), H. A. Bruce (Parkdale) und Hanson vertreten. A. R. Adamson fügte hinzu, dass Großbritannien Kanadas Unterstützung bedürfe, weil es andernfalls seine Verpflichtungen im Sicherheitsrat nicht erfüllen könne. Für die Regierungsseite wiesen Bergbau- und Ressourcenminister T. A. Crerar, Kings Parlamentarischer Staatssekretär Claxton, V. J. Pottier (Shelburne-Yarmouth) und der Premierminister selbst in seiner Schlusserklärung die Forderung nach einem Commonwealth-Sitz im Sicherheitsrat als Reinkarnation althergebrachter imperialistischer Vorstellungen zurück.

Nach der zweiten Wehrpflichtkrise im Herbst 1944 und Winter 1945 kamen von den Québecern Frédéric Dorion (unabhängiger Konservativer) und Liguori Lacombe (unabhängiger Liberaler) sehr kritische Stimmen zu der neuen Weltorganisation. Lacombe bemerkte, das Mandat der gegenwärtigen Regierung erlösche am 17. April¹², weshalb die San Francisco-Delegation nicht das Parlament repräsentieren könne. Seine Opposition gegen die Regierungsresolution begründete Lacombe weiter mit Kanadas Ausschluss von der Planung der Großmächte, mit der undemokratischen Herrschaft des Finanzkapitals über internationale Organisationen (die entstehenden Bretton Woods-Institutionen) und mit der Gefährlichkeit eines Blankoschecks über die Verwendung von Truppen durch den Sicherheitsrat: "Our air, naval and land forces would be requisitioned at any time by the future league of nations to serve anywhere in the world". Diese Kritik der Bretton Woods-Schlussakte wurde von dem Sozialkreditisten Quelch fortgeführt, der den Weltwährungsfonds als "declaration of economic war" und Ausverkauf von Hoheitsrechten brandmarkte, was seine Parteifreunde Blackmore, Hansell (Macleod), Hlynka (Vegreville) und Jaques sowie Church in ähnlicher Form wiederholten. Im Unterschied zu ihren Québecer Kollegen und weil ihr Ziel die neuen Wirtschafts- und Finanzorganisationen war, stimmte diese radikal-konservative Gruppe nicht gegen die Regierungsresolution (s. u.).

Zwei weitere unabhängige Abgeordnete aus Québec, Wilfrid LaCroix und J. S. Roy (Gaspé), erklärten, gegen die Regierungsresolution zu stimmen. LaCroix' Gründe waren das dem Prinzip der Staatengleichheit diametral entgegengesetzte Vetorecht der Großmächte, die Haltung der Sowjetunion (Jalta-Abkommen über Polen entgegen den Bestimmungen der Atlantik Charta) und das fehlende parlamentarische Mandat der Regierung, besonders angesichts des von King 1942 gebrochenen Versprechens von 1939, keine Überseewehrpflicht einzuführen: "[W]e shall be irrevocably launched in a policy of internationalism and co-operation in the establishment of a programme of world security, dependent on the good will of Stalin, the dictator, or, which would be even worse, of international high finance". Roy begründete seine Ablehnung der Regierungsresolution so: "[I]f Canada is to receive consideration from international leaders only when needed for hard labour, we cannot agree to their

¹¹ King bemerkte dazu: "Green made a very good speech today from the Tory point of view. So good that it will help us in Québec, and indeed in all parts of Canada, reverting as it does to a centralized point of view". Kings Tagebucheintrag, 22.2.1945, 271 in NAC, MG 26 J 13.

¹² Der liberale Abgeordnete Lalonde entkräftete diese Kritik, indem er verfassungsmäßig zwischen dem Mandatsende des Unterhauses am 17. April und dem bis zur Vereidigung der neuen Regierung nach der Bundeswahl fortdauernden Mandat Kings unterschied. In seiner Abschlussrede behauptete der Premierminister, die Regierung bekäme gerade durch die von ihm eingebrachte Resolution ein Mandat für die San Francisco-Verhandlungen übertragen.

expectations". Zu den unabhängigen Québecern gesellte sich noch J. E. d'Anjou (Rimouski), der nicht nur misstrauisch gegenüber der Sowjetunion war, sondern auch gegenüber dem britischen "Imperialismus", der Kanada wie zur Zeit der Chanak-Krise 1923 wieder in Kriege verwickeln würde.

Auf der Regierungsseite verurteilten Fischereiminister Bertrand (Laurier), Claxton, King (in seiner Abschlussrede) und besonders heftig Lalonde (Labelle) die "isolationistische" Haltung ihrer frankophonen Landsleute. Der für Québec zuständige Justizminister St. Laurent äußerte sich in dieser Debatte eigenartigerweise nicht.¹³ Mit Hinweis auf sein MACLEAN'S-Interview distanzierte sich Raymond von den nationalistischen Québecern, denn die Regierungsresolution beinhaltete keine Verpflichtungen, die erst mit der Ratifikation der Verfassung der Weltorganisation eingegangen würden. Raymond ermutigte die kanadische Delegation, auf einer besseren Vertretung der "Mittelmächte" im Sicherheitsrat zu bestehen und den Großmächten kein Veto zuzugestehen. Sein Parteifreund A. Choquette (Stanstead) erklärte nach der Vorgabe einer "unabhängigen Außenpolitik", er unterstütze das Vorhaben der Weltorganisation, nicht aber das "undemokratische" Vetoprivileg oder eine "imperialistische" Haltung Großbritanniens.

Die Unterhausdebatte endete mit einer langen Rede, in der King bekanntgab, dass Kanada den Großmächten, den Dominien und anderen Mächten seine Ansichten zur Dumbarton Oaks-Charta dargelegt hatte. Der Premierminister wies Kritik an seiner Erklärung zu Zusatzabkommen über die Verwendung von Truppen zurück, denn er habe dafür lediglich die Dumbarton Oaks-Bestimmungen paraphrasiert und keine weiteren Vorbehalte angeführt.¹⁴ Ottawa versuche nicht, sich aus der Verantwortung der "kollektiven Sicherheit" zu schleichen. King leugnete, dass Kanada in eine "Mittelmacht"-Klasse aufgenommen werden wollte. Vielmehr sollte das Dominion nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" in der Weltorganisation vertreten sein. Diese Bemerkung erklärte die kanadische Unwilligkeit, trotz offensichtlicher Gemeinsamkeiten mit anderen, als solchen wahrgenommenen "Mittelmächten" (Australien, Belgien, die Niederlande, Mexiko) zusammenzuarbeiten. Außerdem ging der vorsichtige Premierminister militärischen Verpflichtungen aus dem Weg, indem er eine auf Sicherheitsratsmitglieder beschränkte Verbindlichkeit von Sanktionsmaßnahmen forderte. Die Regierungsresolution wurde schließlich mit überwältigender Mehrheit (202 : 5) angenommen, wobei die Gegenstimmen von den unabhängigen "nationalistischen" Abgeordneten aus Québec (d'Anjou, Dorion, Lacombe, LaCroix, Roy) kamen. Im Senat wurde die

¹³ Ohne St. Laurent, der schon knapp ein Jahr später Außenminister werden sollte, zu nennen, bemerkte King dazu: "The trouble there again is we have no leader in Quebec to take this situation in hand". Laut Hansard-Protokoll war der Justizminister am 20. und 28. März im Unterhaus, um die Regierungsresolution zu sekundieren und darüber abzustimmen. Thomson gab keine Erklärung, warum St. Laurent nicht an der Unterhausdebatte teilnahm. Kings Tagebucheintrag, 28.3.1945, 286 in NAC, MG 26 J 13. D. C. Thomson: Louis St. Laurent: Canadian. Toronto 1967, 160ff. Lalonde zeigte anhand verschiedener Zitate Henri Bourassas, dass für führende Québecer Nationalisten nicht der Umstand, dass Ottawa zwangsweise Truppen nach Übersee schicken würde, anstößig sei, sondern nur, wenn dies für Großbritannien bzw. das Empire/Commonwealth und nicht aus kanadischem Interesse geschehe. Zu pazifistisch-christlicher Kritik an der militärischen Unterstützung "kollektiver Sicherheit" bemerkte er, dass die katholischen Bischöfe Kanadas den Weltkonflikt zu einem "gerechten Krieg" (*bellum justum*) erklärt hatten, was auf die Sanktionsmaßnahmen einer Weltorganisation übertragen werden könne. Zum Konzept des "gerechten Kriegs", das die Völkerbundsatzung und die Charta der Vereinten Nationen über "kollektive Sicherheit" und akzeptable Konfliktbeilegungsregeln/-maßnahmen völkerrechtlich zu verankern versuchten, siehe W. Klassen: "The Just War: A Summary" in Peace Research Reviews VII-6 (1978), 1-70, 38f.

¹⁴ King führte als Belege für seine Sichtweise einen Kommentar in dem konservativen OTTAWA JOURNAL an. Siehe "Misunderstanding Dumbarton Oaks" in OTTAWA JOURNAL, 23.3.1945 in NAC, MG 26 J 6, Vol. 216, File 7.

Resolution einstimmig verabschiedet. Die Unterhausdebatte zeigte somit trotz kritischer Anmerkungen zur Regierungspolitik und zu den Dumbarton Oaks-Vorschlägen ein erhebliches Maß an Übereinstimmung und großes Interesse an dieser Frage unter den Parteien. Wie Flaherty jedoch in SATURDAY NIGHT unterstrich, war eine beträchtliche Anzahl der Abgeordneten nur unzureichend über den Dumbarton Oaks-Plan unterrichtet.

Die öffentliche Reaktion auf die Unterhausdebatte spiegelte deren weitgehende Einmütigkeit und Meinungsspektren wider: "[E]ditors stress the point that even if the system adopted is not fully satisfactory to this country we must join it all the same and continue to press for changes from within the organization". Verschiedene Berichte von WIB-Informanten legten nahe, dass die Öffentlichkeit weder ausreichend über die geplante Weltorganisation informiert noch besonders daran interessiert war. Der Unterhausdebatte, der die Bevölkerung mehr Beachtung schenkte, kam somit eine wichtige Erziehungsfunktion zu.¹⁵ Der interessierte Teil der Öffentlichkeit sah der San Francisco-Konferenz mit Spannung und hohen Erwartungen an eine kanadische "Mittelmacht"-Führungsrolle entgegen. Dazu kam eine gute Portion Zynismus hinsichtlich der Großmachtdiplomatie, so dass die vorherrschende Stimmung am besten als "vorsichtiger Optimismus" zu beschreiben ist. Humphrey etwa unterstützte Kanadas "Mittelmacht"-Position, wies aber auf die Implikationen des Jalta-Vetos hin: "If that solution is adopted, the new organization will be a confederation as regards the smaller powers, but nothing more than a defensive alliance as regards the great powers".¹⁶ Das Jalta-Abkommen über die beiden Sowjetrepubliken wurde wegen des nahe liegenden Vergleichs mit sechs "Commonwealth-Stimmen" in der Vollversammlung scharf angegriffen. Eine Vertretung Polens in San Francisco durch den pro-sowjetischen Lublin-Ausschuss oder die Londoner Exilregierung stieß weitgehend auf Ablehnung. Rund eine Woche vor der Konferenz verlagerte sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Konsequenzen von Roosevelts überraschendem Tod und die Schlacht um Berlin.¹⁷

¹⁵ WIB Press Survey: March 20 - 27, 1945, 2-5, 2 (Zitat); WIB Press Survey: March 27 - April 3, 1945, 2f.; WIB Field Report 100: March 13 - 19, 1945, 2; WIB Field Report 101: March 20 - 26, 1945, 1f.; WIB Field Report 102: March 27 - April 2, 1945, 1; WIB [Press and Public Opinion] Survey 60: April 7, 1945, 1f. Zum wachsenden öffentlichen Interesse an der Unterhausdebatte und der San Francisco-Konferenz siehe etwa "Brief, But Vital Session" in GLOBE AND MAIL, 19.3., 6; "The Clarification Was Needed" in GLOBE AND MAIL, 30.3., 6; "Unity on Frisco?" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 28 (1944/45), 17.3.1945, 2; F. Flaherty: "Debate on Security Conference Showed Reassuring Agreement" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 31 (1944/45b), 7.4.1945, 8; "Our Policy at San Francisco" in WINNIPEG FREE PRESS, 16.3., 11.

¹⁶ Vgl. folgendes Urteil: "A United Nations set-up can only keep peace so long as the defeated nations are held down by force and so long as the three big United Nations can agree that it is in their interests to co-operate together against their former enemies". G. Rothney: "Canada - Pattern for World Peace?" in Action nationale 25, Nr. 6 (1945), 411-22, 414.

¹⁷ Zu dem gesamten Abschnitt siehe "San Francisco" in Canadian Forum 25, Nr. 291 (1945/46), 1.4.1945, 3; Humphrey 1945/46; "Before San Francisco" in Canadian Forum 52, Nr. 292 (1945/46), 1.5.1945, 32; B. Fraser: "Canada at San Francisco" in MACLEAN'S 58, Nr. 9, 1.5.1945d, 11, 60-63, 66f.; "Conference Troubles" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 31 (1944/45), 7.4.1945, 1; W. Woodside: "Shadows Over Frisco Conference Success Lies in Soviet Hands" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 31 (1944/45a), 7.4.1945, 12f.; "The Task of San Francisco" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 34 (1944/45), 28.4.1945, 1; W. Woodside: "At San Francisco: Scepticism and Determination the Early Conference Atmosphere" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 34 (1944/45b), 28.4.1945, 12f. Zur öffentlichen Meinung insgesamt vgl. WIB Press Survey: March 13 - 20, 1945, 2f.; WIB Press Survey: April 3 - 10, 1945, 2ff.; WIB Press Survey: April 10 - 17, 1945, 1-4; WIB Press Survey: April 17 - 24, 1945, 1ff.; WIB Field Report 103: April 3 - 9, 1945, 1; WIB Field Report 104: April 10 - 16, 1945, 1f.; WIB Field Report 105: April 17 - 23, 1945, 1f.; WIB [Press and Public Opinion] Survey 59: March 24, 1945, 1ff.; WIB [Press and Public Opinion] Survey 61: April 21, 1945, 1ff. Eine positive Sicht des Dumbarton Oaks-Plans und der San Francisco-Konferenz war die halb-offizielle Darstellung in H. G. Skilling: "A Chance for World Security" in Canadian Affairs 2-8 (1945b), 1.5., 3-14.

Die grundsätzliche Unterstützung für eine Weltorganisation darf nicht über fundamentale Differenzen zwischen Québec und dem restlichen Kanada hinwegtäuschen. Im Januar zeigten zwei CIPO-Umfragen, dass nur 51 % aller Québecer bereit waren, der Weltorganisation Truppen für eine internationale Polizeimacht zur Verfügung zu stellen, was außerhalb Québecs von 85 % (Landesdurchschnitt: 76 %) gutgeheißen wurde. Entsprechend bejahten nur 25 % aller Québecer einen Truppeneinsatz für die Weltorganisation ohne ausdrückliche Zustimmung Ottawas, gegenüber 62 % aller Kanadier außerhalb Québecs (Landesdurchschnitt: 52 %). Abgesehen davon waren jedoch auch in Québec die Gegner eines Beitritts zu der Weltorganisation mit 14 % gegenüber 79 % in der Minderzahl (Landesdurchschnitt: 6 % : 90 %). Eine landesweite WIB-Umfrage hielt Anfang April fest, dass sich die Kanadier über das Ziel der San Francisco-Konferenz im Unklaren waren, wobei nicht zwischen der Errichtung einer Weltorganisation und der unmittelbaren Nachkriegsordnung unterschieden wurde. Darüber hinaus lehnten landesweit 51 % der Befragten "automatische" militärische Verpflichtungen ab, was nur 39 % bejahten. In Québec war dieser Trend mit jeweils 58 % und 38 % der Antworten noch ausgeprägter.

Ähnlich verhielt es sich mit der Frage, welche Staatengruppen an der Lösung von Krisensituationen beteiligt werden sollten. Nur 29 % aller Kanadier (12 % in Québec) waren der Ansicht, dies sei eine Angelegenheit der Großmächte, 27 % (30 % aller Québecer) befürworteten eine Beteiligung der "Mittelmächte", und 39 % (50 % in der "schönen Provinz") waren für eine Einbeziehung aller Mitglieder der Weltorganisation. Zur weiteren Zusammenarbeit mit der Sowjetunion waren 46 % aller Befragten zuversichtlich (27 % in Québec), 34 % pessimistisch (50 % in Québec) und 15 % (21 % in Québec) unentschieden. Diese Ergebnisse zeigen, dass die "Mittelmacht"-Option nicht den soliden Rückhalt in der Bevölkerung genoss, der hätte erwartet werden können. Kanadier, besonders in Québec, identifizierten das Dominion oft noch als "Kleinmacht", was die Präferenz einer gleichberechtigten Staatenbeteiligung erklärt. Zum Vertrauen in eine Zusammenarbeit mit Moskau bestätigte die WIB-Umfrage den in Québec alles überschattenden Antikommunismus, der keine Entsprechung auf anglokanadischer Seite fand. Zusammengenommen unterstrichen diese beiden Ergebnisse die besondere "anti-imperialistische" bzw. "radikal internationalistische" außenpolitische Haltung Québecs.¹⁸

Über die Möglichkeit einer überparteilichen San Francisco-Delegation, wie sie in anderen Ländern (USA, Großbritannien) gebildet wurde, dachte der kanadische Premierminister seit Ende Februar nach. Dabei entschied er sich gegen eine Einbeziehung des progressiv-konservativen Parteiführers Bracken, der keinen Parlamentssitz inne hatte. Zur gleichen Zeit erwog King, wann die Bundeswahl stattfinden sollte, die er in der letzten Juniwoche hoffentlich nach einer Kapitulation Deutschlands und gegen Ende/nach der San Francisco-Konferenz abhalten wollte. Die Zusammensetzung der überparteilichen San Francisco-Delegation, in die Graydon und Coldwell berufen wurden, wurde am 9. April publik gemacht. Die Parteiführer der Sozialkreditisten und des *Bloc populaire*, Low und Raymond, wurden mit der fadenscheinigen Begründung, sie verträten im Unterhaus jeweils nur eine Provinz (Alberta und Québec), nicht in die Delegation aufgenommen. Erst am 13. April

¹⁸ CIPO-Meinungsumfragen, 6.1.1945 und 10.1. in POQ 9 (1945/46), 106f. Memorandum "Public Attitudes Towards the San Francisco Conference: A Preliminary Memo Based on an Opinion Survey Conducted in Canada Between April 6 and 10" [nicht abgezeichnet; des WIB?], o. D. [Ende April?] in NAC, RG 36/31, Vol. 19, File 10-3-2. Vgl. landesweite WIB-Umfrage, 6. - 10. 4. in WIB [Press and Public Opinion] Survey 63: May 19, 1945, 4-12.

gab King den Termin für die Bundeswahl (11. Juni) bekannt.¹⁹ Einen Tag zuvor war den Vereinigten Staaten die endgültige Zusammensetzung der kanadischen Delegation mitgeteilt worden.²⁰

9.2.: Instruktionen für die kanadische Delegation

Gleich nach Veröffentlichung des Dumbarton Oaks-Plans hatte Reid begonnen, eine darauf beruhende modifizierte Verfassung für die Vereinten Nationen auszuarbeiten. Von den Erfahrungen in Chicago angespornt (vgl. Kap. 8), arbeitete Reid seine Charta bis Mitte März 1945 fünfmal um, die außerhalb des Außenministeriums (Pearson, Wrong, N. Robertson) von F. R. Scott, dem kanadischen Journalisten J. K. Gordon (*THE NATION*), P. E. Corbett (*Yale University*), R. M. MacIver (Soziologieprofessor an der *Columbia University*) gelesen und von den beiden letztgenannten ausführlich kommentiert wurde. Das Außenministerium verweigerte Reid die offizielle Zustimmung zu seinem Entwurf, was Wrong damit begründete, es sei "a wasted effort for Canada as a secondary country to attempt to plan from the foundation upward". Immerhin erlaubte Robertson Reid, seine Charta auszugsweise in der Mai-Ausgabe des amerikanischen Magazins *Free World* sowie vollständig als Sonderdruck, den jeder Delegierte in San Francisco erhielt, anonym zu veröffentlichen.

Reids "personal charter for world sanity" (Reston) ergänzte den Dumbarton Oaks-Plan um einen umfassenden Menschenrechtskatalog, über dessen Beachtung ein stehender Ausschuss der Vollversammlung wachen sollte. Die sicherheitspolitischen Kompetenzen der Vollversammlung wurden erweitert, etwa durch eine obligatorische Zweidrittelmehrheitsbestätigung von Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats, bevor diese für alle Mitglieder der Weltorganisation verbindlich sein sollten. Die Kompetenzen des 13-köpfigen Rats wurden auf rein sicherheitspolitische Fragen und das Vetorecht auf Sanktionsbeschlüsse begrenzt. Unter den acht nicht-ständigen Sicherheitsratsmitgliedern sollten vier nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" bestimmte "Mittelmächte" ("states ... which have accepted the heaviest responsibility in the military agreement") sein. Der Problemkomplex "Regionalismus" schließlich wurde flexibel gehandhabt, um begrüßenswerte Zusammenschlüsse in Großräumen nicht durch rigide Bestimmungen zu ersticken. Vollversammlung und Sicherheitsrat sollten regionale Unterorgane einrichten können. Darüber hinaus sollte der Sicherheitsrat Staatengruppen zur

¹⁹ Kings Tagebucheinträge, 22.2.1945, 177f.; 23.2., 181; 27.2., 191; 28.2., 194; 2.3., 199f.; 4.3., 210; 6.3., 216, 218; 7.3., 221f.; 8.3., 225f.; 9.4., 338f.; 13.4., 365ff. in NAC MG 26 J 13. Protokolle der 82. und 89. Kabinettsitzung, 16.3., 1; 9.4., 1 in NAC, RG 2, Vol. 2636. Kings Unterhauserklärung, 13.4. in CHCD 1945, 1st-I, 839f. Soward/McInnis 1956, 22f.; Holmes 1979-I, 246f. King ließ bereits am 9. März verlauten, führende Oppositionspolitiker würden Mitglieder der San Francisco-Delegation sein, was als cleverer Zug bewertet wurde, die Weltorganisation als Wahlkampfthema zu entpolitisieren. Siehe "Opposition Delegates to Attend World Talks; King Visits Roosevelt" in *GLOBE AND MAIL*, 9.3., 1f.; "Backstage at Ottawa" in *MACLEAN'S* 58, Nr. 6, 15.3.1945, 14f., 60f.; "Backstage at Ottawa" in *MACLEAN'S* 58, Nr. 7, 1.4.1945, 14f., 63. Zur britischen Entscheidung, eine überparteiliche Delegation einzurichten, siehe WM (45) 23rd, 21.2.; WM (45) 33rd, 19.3. in PRO, CAB 65/49.

²⁰ Note 40, SSEA/N. Robertson an amerikanischen Botschafter in Ottawa, 12.4.1945 in NAC, RG 25, Vol. 3756, DEA/7391-D-40. Die 55-köpfige Delegation umfasste als 7 eigentliche Delegierte neben King St. Laurent, Senator J. H. King (liberaler Fraktionsvorsitzender im Senat), Senator Lucien Morau (PC), G. Graydon, M. J. Coldwell und C. T. Casselman. Dazu kamen 7 *senior advisors*: N. Robertson, H. Wrong, L. B. Pearson, J. Déry, D. Wilgress, W. F. Chipman und M. A. Pope. Zu den 6 *special advisors* gehörten P. E. Renaud, L. Rasminsky, E. Reid, C. S. A. Ritchie, E. MacCallum und R. Chaput. Für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit waren verantwortlich A. D. Dunton, H. Campbell und N. J. Anderson (alle WIB), für das Delegationssekretariat R. G. Robertson mit seinen Mitarbeitern J. L. Delisle und M. Bridge (alle DEA). Weitere Mitarbeiter waren PMO-Angehörige (W. J. Turnbull, J. W. Pickersgill, J. A. Gibson, Oberstleutnant C. S. Wallace, J. E. Handy) und 22 Personen zuständig für Verwaltung, Nachrichten- und Telegrammdienst.

Erfüllung gewisser Aufgaben designieren können. Diese selektive Zusammenfassung zeigt, dass Reids Charta nur in wenigen Bereichen von Ottawas Vorstellungen (Regionalismus-Bestimmungen) abwich.²¹

Unter Leitung von Ritchie und Mitbeteiligung von Ignatieff bereitete das *Department of External Affairs* die San Francisco-Konferenz mit Hintergrundpapieren, Analysen und Instruktionen mit erheblichem Aufwand vor.²² Die Beamten stellten eine 80-seitige Synopse mit den Kommentaren 16 europäischer und lateinamerikanischer Staaten zum Dumbarton Oaks-Plan zusammen. Daraus ging hervor, dass zwar einige Staaten (Costa Rica, Guatemala, Haiti, Norwegen, Uruguay) bereit waren, die Großmachtvorschläge mehr oder weniger vorbehaltlos anzunehmen, dass aber die meisten "Mittelmächte" (Belgien, Brasilien, Chile, Mexico, die Niederlande, die polnische Exilregierung in London) für eine Stärkung der Vertretung und Mitsprache der "kleineren Mächte" waren. Des Weiteren verfasste das Außenministerium eine 30-seitige Übersicht über die wichtigsten Änderungsvorschläge anderer Mitglieder der Vereinten Nationen (die belgischen, französischen, mexikanischen und niederländischen Vorschläge; die Chapultepec-Resolution XXX).²³

Das wichtigste Dokument waren die 153-seitigen Instruktionen (*Commentary*) für die San Francisco-Delegation, die den Dumbarton Oaks-Plan vorstellten, diskutierten und in vielen, aber nicht allen Fragen eine Position bezogen. Ton und Inhalt dieses "Kommentars" trugen zu einem gewissen Grad der überparteilichen Zusammensetzung der Delegation Rechnung.²⁴ Gleich zu Anfang warnten diese Instruktionen, dass die Großmächte nicht für umgreifende Änderungen der Dumbarton Oaks-Charta zu gewinnen sein würden, höchstens für Ergänzungen. Der Dumbarton Oaks-Plan enthielt keine Garantie der "territorialen Integrität" der Mitgliedstaaten, was von Belgien, der polnischen Exilregierung, Neuseeland, Mexiko und in der Chapultepec-Akte kritisiert worden war. Der "Kommentar" bemängelte

²¹ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Reids *ersten* Chartaentwurf, (19.10.1944)/1.11.1944 in NAC, RG 25, Vol. 2157, CEW/654, VII. Reid an Wrong, 18.12.1944 in NAC, MG 31 E 46, Vol. 5, File 7. Ferns. WA-7095, Botschafter in Washington/Reid an SSEA/N. Robertson, 21.12.1944; Reid an USSEA, 23.12.1944 (mit beiliegendem *zweiten* Chartaentwurf, 20.12.1944); Reid an Robertson, 24.1.1945, < mit beiliegendem *dritten* Chartaentwurf Reids >, 19.1.1945, o. D. in NAC, RG 25, Vol. 5708/Vol. 5709, DEA/7-V(s), IV und V.2. Reids *vierter* und *fünfter* Chartaentwurf, 1.3.1945 und 6.3.1945; die Korrespondenzen mit den Lesern der Chartaentwürfe; anonym/< E. M. Reid >: "The Charter of the United Nations" in Free World 9, Nr. 5 (1945), 77-83; die hier referierte Publikation Free World Research Bureau: The Constitution of the United Nations. A Tentative and Provisional Draft of a Treaty Based on the Dumbarton Oaks Proposals. New York April 1945 - alle in NAC, MG 31 E 46, Vol. 30, Files 11 - 13. J. Reston: "Will Canada Leave the North Atlantic Alliance?" in NEW YORK TIMES, 28.3.1969, 46. Reid 1983, Kap. 2, und 26f.; Reid 1989, 191f. (Wrongs Zitat).

²² Zur Autorenschaft der Instruktionen und Hintergrunddokumente siehe Memorandum, R. G. Robertson an King, 16.4.1945 in NAC, RG 25, Vol. 7356, DEA/7191-N-40. Vgl. B. Fraser: Our Diplomats At Work. Toronto (Behind the Headlines V-3). 1945c, 7f.; Ignatieff 1987, 83. Die Vorbereitungen des "Kommentars" für die kanadische San Francisco-Delegation ähnelten in Umfang und Struktur Instruktionen für Delegationen zur Völkerbundversammlung vor dem Zweiten Weltkrieg. Siehe etwa die vervielfältigten Memoranda "Seventeenth Ordinary Session of the Assembly of League of Nations. Part I: Agenda. With Notes on the Various Items for the Information of the Canadian Delegation" (137 S.), "Part II: Notes on the Proposed Amendment to the Covenant of the League of Nations for the Information of the Canadian Delegation" (65 S.) und "Part III: Appendices on the Proposed Amendment to the Covenant of the League of Nations for the Information of the Canadian Delegation" (111 S.) des *Department of External Affairs*, 29.8.1936 in NAC, RG 25, Vol. 1764, DEA/65-36, File Pocket.

²³ *Comments and Suggestions from Secondary European States and South American Republics on the Proposals for the Establishment of a General International Organization; Selected Amendments to the Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization*, DEA an San Francisco-Delegation, o. D. [April 1945] in NAC, RG 25, Reihe A4: *Briefing Books, 1887 - 1976* (im Folgenden BB), Vol. 3456, File 6-1-1945/4 und File 6-1-1945/5.

²⁴ Zum Folgenden siehe *Commentary on the Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization*, DEA/N. Robertson an San Francisco-Delegation, 14.4.1945 in NAC, RG 25, Vol. 3456, BB/6-1-1945/6.

weiterhin, die im Chartaentwurf erwähnte "Staatengleichheit" habe "keine wirkliche Bedeutung": "[T]he Great Powers will retain their unfettered sovereignty, while middle and lesser Powers may be called upon to sacrifice some measure of their sovereign status". Der Großmachtplan bringe zwar "Macht" mit "Verantwortung" in Verbindung, unterscheide aber nur zwischen Großmächten und den anderen Mitgliedern, nicht aber zwischen "Mittelmächten" und "kleineren Mächten".

Zur Frage der Mitgliedschaft referierte das *Department of External Affairs* die Jalta-Entscheidung, dass alle bis zum 1. März der Erklärung der Vereinten Nationen beigetretenen Staaten Gründungsmitglieder der Weltorganisation sein würden. Eine Ausnahme sei Polen, das nicht nach San Francisco geladen worden sei, weil es zwei konkurrierende Regierungen in London und Warschau gebe. Weitere Problemfälle hinsichtlich einer späteren Mitgliedschaft seien die "neutralen" Staaten (Island, Irland, Portugal, Spanien, die Schweiz, Schweden) und die Feindstaaten (Bulgarien, Deutschland, Finnland, Italien, Japan, Rumänien, Ungarn). Die Instruktionen sprachen sich für eine möglichst umfassende Mitgliedschaft der Weltorganisation, eine Begrenzung des Vetorechts in dieser Frage und eine insgesamt pragmatische Haltung aus. Ebenfalls problematisch war die Gründungsmitgliedschaft der Ukraine und Weißrusslands, die Kanada wie die anderen Dominien und Großbritannien widerwillig akzeptieren würde, vorausgesetzt, es würde kein Vergleich mit dem Status der Dominien oder dem Commonwealth vorgenommen. Eine Gründungsmitgliedschaft der beiden Republiken würde helfen, den lateinamerikanischen Stimmblock zu neutralisieren (Churchills Argument!), wobei die Mitgliedschaft der Ukraine Forderungen von Kanadiern ukrainischer Abstammung nach Unabhängigkeit ihres Herkunftslands dämpfen helfen würde. Als Alternative zu Austrittsbestimmungen schlug das Außenministerium eine obligatorische Chartaüberprüfung nach einer gewissen Zeit (10 Jahre) vor. Diese sollte dann Gelegenheit dazu geben, Änderungsvorschläge zu machen, und Austritte zulassen.

Zum Aufbau der Weltorganisation waren eine Überlappung der sicherheitspolitischen Kompetenzen des Sicherheitsrats und der Vollversammlung (Frankreich) sowie die Nicht-Anerkennung des Wirtschafts- und Sozialrats als konstitutivem Organ (Mexiko) beanstandet worden. In Übereinstimmung, besonders mit letzterer Kritik, forderte Ottawa eine Stärkung dieses Organs, dessen Mitglieder nach "funktionalen" Kriterien gewählt werden sollten. Kanada war mit der Gewaltenteilung zwischen Vollversammlung ("centre of discussion, information and criticism") und Sicherheitsrat ("centre of action") einverstanden, wobei die sicherheitspolitischen Kompetenzen der Vollversammlung, sofern sie nicht in die Kerndomäne des Rats eindringen, erweitert werden sollten. Der Vorschlag einer Zweidrittelmehrheitsregel für die Vollversammlung wurde begrüßt, was auch für die Bestätigung von Sanktionsentscheidungen, die andernfalls nur für Ratsmitglieder bindend sein sollten, gelten sollte.

Das kanadische Außenministerium war wie Großbritannien, die anderen Dominien, Belgien oder die Niederlande der Ansicht, nicht-ständige Sicherheitsratsmitglieder sollten nach dem "funktionalen Prinzip" gewählt werden, um die "Kleinmacht"-Spreu vom "Mittelmacht"-Weizen zu trennen. Solche Bestimmungen würden den lateinamerikanischen Stimmblock schwächen, der in Chicago so viel Unwillen erregt hatte. Außerdem sollte nicht-vertretenen Staaten bei Interessenbetreff ein Recht auf Ad-Hoc-Repräsentation im Sicherheitsrat eingeräumt werden. Zum Jalta-Veto erklärten die Instruktionen: "In general there will be a tendency to accept the veto by permanent members on the application of sanctions [but; d. V.] to restrict the veto power in other directions. It may be anticipated that the Canadian attitude will be favourable to some restrictions of veto power of permanent members". Die

Zusatzabkommen von Mitgliedern über Truppenverwendung, das Zur-Verfügung-Stellen von Stützpunkten und/oder Transitrechte für Sanktionsmaßnahmen waren aus der Sicht des Außenministeriums "obskur" und müssten ebenso geklärt werden wie Rolle und Funktionieren des MSC. Der "Kommentar" wies abschließend darauf hin, dass die Chapultepec-Akte und der französisch-sowjetische Allianzvertrag das Regionalismus-Problem komplizierten, und wiederholte die 1944 ausgearbeitete Unterscheidung zwischen regionalen Verteidigungspakten und Sicherheitsabkommen. Die Instruktionen für die San Francisco-Delegation enthielten somit keine Überraschungen und fassten lediglich die Ergebnisse der seit Herbst 1943 entwickelten Positionen zusammen.

9.3.: Die San Francisco-Konferenz

Auf der San Francisco-Konferenz²⁵ waren 282 Delegierte aus 50 Staaten akkreditiert. Dazu kamen 1444 technische Berater, Sekretariatspersonal und Übersetzer (insgesamt also 1726 Delegationsangehörige/-mitarbeiter), 2636 Journalisten (Radio, Zeitungen, Magazine, Wochenschaun), 1058 Mitarbeiter im Konferenzsekretariat, Mitglieder des amerikanischen Roten Kreuzes (400) und der Pfadfinderorganisation (800), 38 Telefonist(inn)en, 150 Telegrafist(inn)en sowie Angehörige der U.S. Streitkräfte (2262) und des *American Women's Voluntary Service* (80) für organisatorische Aufgaben. Täglich wurden etwa 500.000 Blatt Papier für vervielfältigte Konferenzdokumente verbraucht, was am Ende rund 71 Tonnen ergab. Das Sekretariat fasste die später veröffentlichten Sitzungsaufzeichnungen und -dokumente für alle Delegationen ab und versorgte Journalisten mit Informationen.²⁶

Die Plenarsitzungen dienten den Teilnehmern zu Grundsatzserklärungen. Die Konferenz richtete vier Hauptausschüsse ein, deren Sitzungen wie die Plenarsitzungen öffentlich und größtenteils zu Beginn bzw. gegen Ende der Zusammenkunft stattfanden. Die eigentliche Arbeit fand ab Anfang Mai in 12 Unterausschüssen statt, bis die Hauptausschüsse Anfang, Mitte Juni wieder ihre Arbeit aufnahmen:

Ausschuss I: General Provisions (Delegierte: J. H. King, Casselman; Berater: N. Robertson); **Unterausschuss I/1: Preamble, Purposes and Principles** (Delegierte: J. H. King, Casselman, N. Robertson; Berater: Ritchie); **Unterausschuss I/2: Membership, Amendment and Secretariat** (Delegierte: St. Laurent, N. Robertson; Berater: Pearson, Rasminsky, Reid);

Ausschuss II: General Assembly (Delegierte: W. L. M. King, Graydon; Berater: Pearson, Wilgress); **Unterausschuss II/1: Structure and Procedures** (Delegierte: Coldwell, Désy; Berater: Reid, Rasminsky); **Unterausschuss II/2: Political and Security Functions** (Delegierte: Graydon, Chipman; Berater: Reid); **Unterausschuss II/3: Economic and Social Co-operation**

²⁵ Die folgenden Abschnitte zu Organisation, Struktur und Anfangsproblemen der San Francisco-Konferenz beruhen weitgehend auf Russell/Muther 1958, 633-6, 640-5. Standarddarstellungen zu der Konferenz aus anglo-amerikanischer Sicht sind Goodwin 1957, 26-48; Russell/Muther 1958, Kap. XXV-XXXIV; Divine 1967, Kap. 11; Tiwari 1968, Kap. VI; Campbell 1973a, Kap. 7 und 8; Hughes 1973, Kap. 8; Woodward 1976-V, 308-19; Luard 1982-I, Kap. 3; Benedicks 1989, Kap. VI-VIII; Hoopes/Brinkley 1997, Kap. 16. Darstellungen aus kanadischer und australischer Sicht sind C. Eagleton: "The Share of Canada in the Making of the United Nations" in *University of Toronto Law Journal* 7-2 (1947/48), 329-56, 333-49; Merrick 1974, Kap. 6; Holmes 1979-I, 245-61; und Harper/Sissons 1959, Kap. 3. Eine ausführliche sowjetische Darstellung ist Krylov 1949-I, Kap. VII-XXIII.

²⁶ Die zitierten Angaben stammen aus dem Memorandum "Statistical Summary of the United Nations Conference on International Organization" [nicht abgezeichnet; des Konferenzsekretariats?], [o. D., 1945], in NAC, RG 25, Vol. 1016, GA/2C. Vgl. Russell/Muther 1958, 625n1; Einleitung der Herausgeber in FRUS 1945-I, 1f. Das Originalgewicht von 78 Tonnen Papier war nach vom Konferenzsekretariat aller Wahrscheinlichkeit in amerikanischen Tonnen (907,185 kg) angegeben worden, was der Anschaulichkeit halber vom Autor in metrische Tonnen (70,76) umgerechnet wurde. Zu den organisatorischen Vorbereitungen der Konferenz auf amerikanischer Seite siehe Benedicks 1989, Kap. V. Die Konferenzdokumente wurden veröffentlicht als United Nations. Information Organizations/United States. Library of Congress/United Nations. < Department of Public Information > (Hg): Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945. 22 Bände. New York/(London) 1945 - 1946/1954 - 1955. Zum Konferenzsekretariat vgl. Hiss 1988, 130.

(Delegierte: Graydon, Coldwell, Pearson; Berater: Rasminsky); Unterausschuss II/4: Trusteeship System (Delegierte: Moraud, Wilgress; Berater: Renaud, MacCallum);

Ausschuss III: Security Council (Delegierte: W. L. M. King, Coldwell; Berater: Pope, Wrong); Unterausschuss III/1: Structure and Procedures (Delegierte: St. Laurent, Pearson; Berater: Ritchie); Unterausschuss III/2: Pacific Settlement of Disputes (Delegierte: Casselman, Wilgress; Berater: Reid); Unterausschuss III/3: Enforcement Arrangements (Delegierte: W. L. M. King, Wrong; Berater: Pope, Ritchie); Unterausschuss III/4: Regional Arrangements (Delegierte: Graydon, Désy; Berater: Pope); sowie

Ausschuss IV: Judicial Organization (Delegierte: St. Laurent, Moraud; Berater: Désy, Chipman); Unterausschuss IV/1: The International Court of Justice (St. Laurent, Chipman; Berater: Chaput); Unterausschuss IV/2: Legal Problems (Delegierte: Moraud, Désy; Berater: Renaud, R. G. Robertson, Wrong, Chaput).²⁷

Die wichtigsten Gremien waren: der Steuerungsausschuss aller Teilnehmer; der Exekutivausschuss (die fünf Vetomächte, Australien, Brasilien, Chile, Iran, Kanada, Mexiko, die Niederlande, die Tschechoslowakei, Jugoslawien) und ein Koordinationsausschuss mit gleicher Mitgliedschaft, der gegen Ende der Konferenz die verabschiedeten Chartaartikel untereinander und mit dem Völkerrecht in Einklang brachte; sowie ein informeller Konsultationsausschuss der Großmächte mit einem Formulierungsunterausschuss wie in Dumbarton Oaks. Außenminister Stettinius wurde zum Vorsitzenden der Konferenz gewählt, nachdem die Sowjetunion vergeblich vorgeschlagen hatte, dass die "Großen Vier" dieses Amt im Wechsel bekleiden sollten. Auf Anregung des neuseeländischen Premierministers Fraser machte Eden den erfolgreichen Kompromissvorschlag, demgemäß der Konferenzvorsitz nur auf den Plenarsitzungen abgewechselt würde, um eine effiziente und effektive Konferenzleitung im Exekutiv- und Steuerungsausschuss unter Stettinius zu gewährleisten.²⁸

Die Konferenzorganisation sah auf dem Papier allerdings besser aus, als sie in Wirklichkeit war. Besonders in der von Organisationsfragen und Eröffnungsansprachen geprägten ersten Konferenzwoche klagten zahlreiche Beobachter und Teilnehmer, wie hier etwa Pearson, über die große Konfusion der Gastgeber hinsichtlich der Zuteilung der für die Delegationsarbeit notwendigen Büromaterialien und Sitzungsräume oder der Sicherheitsmaßnahmen, die oft Improvisationslösungen zum Opfer fielen:

"At [the *St. Francis*] hotel, I found everything in a state of complete chaos and confusion. Our delegation from Ottawa had arrived the day before, but the office accomodation promised was not available and nobody seemed to know what to do about anything. The organization of the conference seems to be pretty hopeless, as, indeed, has been the organization of any Conference that I have attended in this country".

²⁷ Memorandum des vorläufigen Konferenzsekretariats, 23.4.1945, mit beiliegenden Memoranda "Proposed Agenda", o. D., "Informal Memorandum on Possible Organization of the Conference", o. D., "Informal Memorandum on Possible Rules of Procedure", o. D.; Protokoll des 1. Treffens der Delegationsvorsitzenden, 26.4. in DUNCIO. Bd. V: Delegation Chairmen. Steering Committee. Executive Committee. 1945, 3-20; 50-62, 53f. Zusatz zum Protokoll der 5. Plenarsitzung vom 30. April, 6.5. in DUNCIO. Bd. I: General. 1945, 401-5. Russell/Muther 1958, 640f. Zur Zuteilung der Konferenzarbeit in der Delegation vgl. Memorandum "Revised List of Delegation Assignments ..." des Konferenzsekretariats, 10.5. in DUNCIO. Bd. XV: Coordination Committee. The Charter. Lists. 1945, 567-95, 568f. Canada. Secretary of State for External Affairs: Report on the United Nations Conference on International Organization, Held at San Francisco, 25th April - 26th June, 1945. Ottawa (Department of External Affairs Conference Series, 1945, No. 2) 1945 (im Folgenden Canada. SSEA 1945), 13f.

²⁸ Stettinius' Memorandum über ein Gespräch mit Eden und Mitgliedern der britischen San Francisco-Delegation, 17.4.1945; Protokolle des 1. und 3. Vorbereitungstreffens der Großmachtaußenminister, San Francisco, 23.4., 27.4. in FRUS 1945-I, 323-9, 363-74, 472f. "Informal Memorandum on Possible Organization ..." und "Informal Memorandum on Possible Rules of Procedure" des vorläufigen Konferenzsekretariats, beide o. D.; Protokolle des 1. und 2. Treffens der Delegationsvorsitzenden, 26.4., 27.4.; Bericht von Dr. G. B. Ramirez (Kuba) an das Plenum, 27.4. in DUNCIO 1945-V, 6-20; 50-62, 55-62; 81-97, 82ff.; 116ff. Telg. D.683, SSDA an SSEA, 26.4.; Telg. H-45, N. Robertson an SSEA, 28.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Zusatz zum Protokoll der 5. Plenarsitzung vom 30. April, 6.5. in DUNCIO 1945-I, 401-5. Zur Mitgliedschaft im Exekutivausschuss sprach sich Eden gegenüber Stettinius bereits am 17. April für eine Priorität Kanadas vor Australien aus.

Das Konferenzsekretariat funktionierte ebenfalls nicht reibungslos, was mit fehlender Erfahrung begründet wurde. Selbst die Sitzungsleitung war mangelhaft: "Stettinius is impossible both as chairman of the Steering Committee and as chairman of the plenary sessions. He has neither the dignity, suavity, intelligence or knowledge of parliamentary procedure".²⁹

Der Steuerungsausschuss nahm die vom Sekretariat vorgeschlagene Geschäftsordnung an. Eine Kontroverse brach nur über die Abstimmregeln aus, nach denen Unterausschüsse über ihre Abstimmregeln entscheiden sollten, bei Geschäftsordnungsfragen in den Hauptausschüssen und im Plenum eine einfache Mehrheit genügen, bei wichtigen politischen Fragen jedoch eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sein sollte. Evatt protestierte gegen die Zweidrittelmehrheitsregel, die es einem Drittel der Konferenzteilnehmer ermöglichen würde, Änderungen der Dumbarton Oaks-Charta zu blockieren. Dagegen befürwortete die Sowjetunion eine strikte Zweidrittelmehrheitsregel, um angesichts des sich abzeichnenden lateinamerikanischen Stimmblocks, der mit 20 Stimmen gefährlich nahe an einer einfachen Mehrheit rangierte, ihre Interessen zu wahren. Schließlich einigte sich die Konferenz darauf, dass alle Verfassungsbestimmungen eine Zweidrittelmehrheit erfordern sollten, wobei zuerst über Änderungsvorschläge, dann über die Dumbarton Oaks-Bestimmungen entschieden werden sollte. Dieser Kompromiss trug den sowjetischen und den australischen Bedenken Rechnung.³⁰

Zwischen dem 24. April und dem 19. Juni traf sich die kanadische Delegation vierzigmal, um Konferenzfortgang, Tagesgeschäft und Instruktionen zu besonderen Punkten der Ausschussarbeit zu diskutieren. Beginnend mit dem 8. Mai versammelte sich die Delegation jeden Morgen um 9:30 Uhr für etwa eine Stunde, wobei am Abend, in der Regel gegen 18:15 Uhr, eine Pressekonferenz von verschiedenen Delegationsmitgliedern abgehalten wurde. Dazu wurden auch ausländische Journalisten zugelassen, was dem Dominion eine gute internationale Publizität sicherte. (Kanada war nach den Vereinigten Staaten das Land mit den meisten - über 50 - Pressevertretern in San Francisco).³¹ Die

²⁹ Pearsons Tagebucheinträge, 20. - 24.4.1945 (Zitat 1), 25.4., 26.4., 30.4., 11.5. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Vgl. Pearson 1972-I, 274ff.; English 1989-I, 288. Telg. H-20, Pope an SSEA/CoS, 25.4. in NAC, RG 2, Vol. 20, PCO/W-22-8, I. Vgl. Popes Tagebucheintrag, 25.4. in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 2. Reid an R. Reid, 27.4., 1.5. in Reid 1983, 25, 29f. (Zitat 2), 31f. Telg. H-45, N. Robertson an SSEA, 28.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Ritchies Tagebucheinträge, 26.4., 27.4. in Ritchie 1974, 188f. King an seine langjährige Vertraute, Joan Patteson, 29.4., 435a - 435f in NAC, MG 26 J 13. S. Rump (eine Delegationsstenografin und -sekretärin) an M. McKenzie, 30.4. in NAC, RG 25, Vol. 2960, ODS-NAR/23. Zu Stettinius vgl. die Urteile in A. Watt: Australian Diplomat. Memoirs of Sir Alan Watt. Sidney et al. 1971, 69; Hasluck 1980, 197f.; und D. Acheson an Mary Acheson Bundy, 23.5. in D. S. McLellan/D. C. Acheson (Hg): Among Friends: Personal Letters of Dean Acheson. New York 1980, 55.

³⁰ "Informal Memorandum on Possible Rules of Procedure" des vorläufigen Konferenzsekretariats, o. D., [23.4.1945]; Protokoll der 2. Sitzung der Delegationsvorsitzenden, 27.4.; G. B. Ramirez' Bericht an Plenum, 27.4.; Protokolle der 1. und 2. Sitzung des Steuerungsausschuss, 1.5., 8.5.; Korrigendum des Protokolls der 1. Sitzung des Steuerungsausschuss, 13.5.; Memorandum "Rules of Procedure", [Steuerungsausschuss an Plenum], 9.5.; Memorandum "Alternative Proposals On Conference Voting Procedure ...", 8.5.; (korrigiertes) Protokoll der 3. Sitzung des Exekutivausschusses, 8.5. in DUNCIO 1945-V, 15-20; 81-97, 84-8; 116ff.; 173-7; 183; 187-91, 188; 197-200; 407-10; 421-4, 429. R. G. Robertsons Protokoll des 4. Delegationstreffens, 8.5. NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2.

³¹ Zur Pressearbeit siehe A. D. Duntons Memorandum "San Francisco Conference: Canadian Delegation Information", 25.6.1945 in NAC, RG 36/31, Vol. 19, File 10-4. K. C. Cragg: "Frisco-Bound Reporters Reflect Parley Hopes" in GLOBE AND MAIL, 23.4., 3. Folgende für das Unterhaus akkreditierten Journalisten berichteten vor Ort über die Konferenz: F. Flaherty (CP), Norman Macleod (BUP), H. C. H. 'Torchy' Anderson (die Zeitungen der Southam-Familie), H. R. Armstrong (TORONTO STAR), Willie Chevalier (LE SOLEIL), K. C. Cragg (GLOBE AND MAIL), A. Cross (OTTAWA CITIZEN), G. Dexter (WINNIPEG FREE PRESS), B. Fraser (MACLEAN'S), B. Hutchison (Zeitung der Sifton-Familie), A. Inglis (Ottawa-Korrespondent der London TIMES), G. Langlois (LA PRESSE), L. Laybourne (TIME Magazine), C. Piper (TORONTO TELEGRAM), I. N. Smith (OTTAWA JOURNAL), G. Waring (MONTREAL STAR) und K. Wilson (FINANCIAL POST). Siehe dazu Diefenbakers Unterhausrede am 19. Oktober 1945 in CHCD 1945, 2nd session, Bd. II, 1306. Weitere Journalisten in San Francisco waren R. Brown (Herausgeber der VANCOUVER SUN), C. Blackburn (CP), G. Clark (TORONTO DAILY

Zusammenarbeit in der Delegation verlief harmonisch. Die wohl einzige Ausnahme war die Frage, ob das pro-deutsche Argentinien auf die Konferenz eingeladen werden sollte, wobei Coldwell mit der Entscheidung, für eine Einladung zu stimmen³², nicht einverstanden war und am 1. Mai darüber die Presse informierte. Die wichtigsten Konferenzentscheidungen wurden im Steuerungsausschuss getroffen, an dessen Sitzungen King, N. Robertson und Wrong teilnahmen. Wegen der enormen Arbeitsbelastung dieser Schlüsselfiguren waren Berichte nach Ottawa vor allem am Anfang weder häufig noch ausführlich. Mit Kings Rückkehr nach Ottawa Mitte Mai verbesserte sich dies zu einem gewissen Grad, weil der Premierminister jetzt nicht mehr vor Ort Entscheidungen über Instruktionen für die Ausschussarbeit treffen konnte. Zur Konferenzberichterstattung wies Wrong am 14. Mai darauf hin, dass Artikel in der NEW YORK TIMES (James Reston, John H. Crider) und in anderen Zeitungen ein meist akkurates Bild der Verhandlungen gaben. Die erhebliche Arbeitsbelastung zwang die kanadische Delegation nicht nur zur Einschränkung von Frequenz und Länge der Berichte nach Ottawa, sondern auch zum Verzicht auf umfassende Commonwealth-Beratungen: "What time one has between attending meetings and preparing them is given up to ensuring reasonable liaison inside the delegation and a good deal of inter-delegation contact. ... There has not been much Commonwealth consultation". Der Beobachter des *Dominion Office* auf der San Francisco-Konferenz, B. Cockram, berichtete allerdings über zahlreiche informelle Konsultationen mit einzelnen Dominion-Delegierten.³³

Die Haltungen der Dominien in San Francisco, die im Gegensatz zu den lateinamerikanischen Staaten keinen "Stimmblock" formten, beschrieb Pearson treffend wie folgt:

"The New Zealanders and Australians are playing a large part ... in the whole Conference. They are, however, in some ways overplaying their part. Peter Fraser sermonizes too often and too long, though much of what he says is good sense. Evatt, on the other hand, sometimes defeats his own ends by his aggressive, overbearing tactics. ... We are still taking a more conservative line, speaking only when we have to and keeping out of as many rows as possible. But I think that in the long run we will accomplish as much as the Australians or New Zealanders. ... [T]he South African delegate in practically every committee automatically votes with the sponsoring powers".

Nicht jedermann war mit der Vorsicht und Zurückhaltung der Delegation, die auf King, St. Laurent, Pearson und N. Robertson zurückging, einverstanden. Wilgress und Pope etwa traten für einen

STAR), K. Drury (VICTORIA COLONIST/VANCOUVER NEWS HERALD), R. A. Ford (Chefredakteur der LONDON FREE PRESS), W. L. MacTavish (Herausgeber der VANCOUVER DAILY PROVINCE), C. Peters (Leiter der Kommentarsektion der MONTREAL GAZETTE), E. Philpott (VANCOUVER SUN), B. T. Richardson (WINNIPEG FREE PRESS) und W. Woodside (SATURDAY NIGHT/CBC). Dazu kamen Rundfunkredakteure und Photographen. Nur die wenigsten Journalisten blieben bis zum Ende der Konferenz; die meisten reisten nach der Eröffnung bzw. mit den kanadischen Politikern zurück nach Hause. Für eine annähernd vollständige Liste siehe das Memorandum "Canadian Accreditations ...", [nicht abgezeichnet, des WIB?; o. D., Anfang April?] in NAC, RG 25, Vol. 1022, GA/"Memoranda Dealing with ...". E. M. Tevlin (WIB) an T. W. L. MacDermott (DEA), 26.4., mit beiliegendem WIB-Memorandum "Canadian Accreditations ...", [o. D., 26.4.?] in NAC, RG 25, Vol. 3756, DEA/7391-H-40.

³² Zur kanadischen Haltung in der Argentinien-Frage vgl. F. Flaherty: "Canada at San Francisco: Argentine Question Demonstrated that Commonwealth Is Not a Bloc" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 36 (1944/45c), 12.5.1945, 8. Die endgültige Entscheidung der Konferenz war, Argentinien einzuladen (s. u.). King rechtfertigte das Stimmen für eine Einladung Argentiniens mit den aufrechtzuerhaltenden Abkommen von Jalta und Chapultepec sowie mit Ottawas Interesse an guten Beziehungen zu den lateinamerikanischen Staaten. Siehe Kings Tagebucheintrag, 30.4., 437ff. in NAC, MG 26 J 13.

³³ Wrong an J. E. Read, 29.4.1945, 13.5. (Zitat); R. G. Robertsons Protokolle des 3. und 4. Delegationstreffens am 5. und 8. Mai, 6.5., 8.5. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Popes Tagebucheintrag, 25.4. in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 2. Pearsons Tagebucheintrag, 1.5. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Cockram an J. Stephenson, 15.5., 2.6. in PRO, DO 35/1884, WR 208/261. Zum Commonwealth auf der San Francisco-Konferenz siehe Adams 1981, 303-6, 343-52.

härteren, bestimmteren Kurs gegenüber der Sowjetunion ein: "I firmly believe that we are right in taking a back seat in this Conference, but I do not go so far as to believe that we should sit outside in the hall and not in the Committee room". Von außen her betrachtet machte Ottawas Delegation jedoch einen guten Eindruck: "The Canadians have been one of the strongest and ablest teams at the Conference".³⁴

Abgesehen vom Problem der Verhandlungs- und Diplomatiestrategie verschlechterten sich die kanadischen Beziehungen zur Sowjetunion. Das hing mit der starren Haltung des Kreml vor Ort zusammen und mit Berichten über zunehmende Konfrontationen wegen Moskaus Expansions- und Besatzungspolitik in Mittel- und Osteuropa (baltische Staaten, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Ungarn). Diese Entwicklungen ließen sich gut in Reids Briefen an seine Frau Ruth ablesen:

"It is very depressing that on almost the very day of victory in Europe we should be fighting with the Russians on questions all over Europe and on trivial questions here such as chairmanships and Argentina". (1. Mai) - "The important things are not happening here but elsewhere [in Europe; d. V.]. It looks very much as if the world is beginning to jell into two rival groups - the Soviet and the Anglo-American. The new League being established here can work only if there is an extremely high degree of cooperation between the three great powers. The chances of our getting that cooperation seem pretty slim from what is going on today throughout the world". (18. Mai) - "Hume [Wrong] is much too ready to contemplate the immediate formation of two alliance systems. X (an officer of the Department) [Reids Zusatz 1983] is dangerously irresponsible. He has twice said that, if there is to be a showdown with the Russians, it had better come before the German army is disbanded so that we can use it". (6. Juni)³⁵

Eine letzte wichtige Entwicklung in San Francisco war die Bildung des (arabisch-) lateinamerikanischen Stimmblocks, der nicht nur von kanadischer, sondern auch von britischer und sowjetischer Seite kritisiert wurde. Selbst Washington war sich der Problematik bewusst:

"Mr. Rockefeller said that two attacks had been leveled at the Latin Americans. One was that they voted as a bloc and the other was that we didn't want them to move as a bloc. Looking at it in another way, he said that anytime we wanted something we asked them to come along with us. He observed that he himself had been under attack for having created a bloc".³⁶

³⁴ Pearsons Tagebucheinträge, 10.5.1945, 25./26.5. (Zitat 1) in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Popes Tagebucheintrag, 10.5. (Zitat 2) in NAC, MG 27 III F 1, Vol. 2. Telg. 811, 812 (Zitat 3), britische San Francisco-Delegation an FO, 23.6. in PRO, DO 35/1884, WR 208/261. Später behauptete Pearson: "[D]eep down he [Evatt] knew that our policy of moderation and of reasonable compromise prevented the conference from being wrecked by some of his amendments if they had been carried against the opposition of the Big Four. It was impossible, however, to ignore the energy and dexterity of the Australian delegate. In a sense, his was the outstanding personality at the conference" (Pearson 1972, 276f.). Evatt sah für seinen Teil Kanada als "stooge" of the great powers" (Hasluck 1980, 195). Vgl. weiter die kritischere Einschätzung der kanadischen Haltung in Reid 1989, 194f. Zur Nicht-Bildung eines "Stimmblocks" des Commonwealth und zur seiner Rolle in San Francisco siehe V. M. Dean "The San Francisco Conference" in Foreign Policy Reports 21, Nr. 9 (1945/46), 15.7.1945, 110-25, 113; Mansergh 1958-II, 315-21, bes. 315.

³⁵ Reid an R. Reid, 1.5.1945, 18.5., 6.6. in Reid 1983, 31f., 43f., 56-9. Vgl. Reid 1989, 194f. Pearsons Tagebucheintrag, 12.5. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Der Journalist Fraser gab einen weiteren Grund für die Spannungen mit Moskau: "From arrival to departure the Russian delegation had a minimum of contact with the rest of the conference. ... Their delegation holed up on the tenth floor of the St. Francis Hotel, and its contact with the rest of the world was limited to a pretty rigid formality". Zur Konferenzpolitik und Besatzungspolitik des Kremls in Europa kam laut Dean, dass in demokratischen Staaten wegen des Kriegsendes jetzt wieder Kritik verschiedenster Art an der Sowjetunion aufkam, da Moskau nicht mehr "gebraucht" wurde, um das Dritte Reich niederzukämpfen. Siehe B. Fraser: "Backstage at San Francisco" in MACLEAN'S 58, Nr. 12, 15.6.1945e, 7, 45-8; Dean 1945/46, 111f. Eine Kritik des Herbeiredens einer Auseinandersetzung mit der Sowjetunion ist "The Next War" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 36 (1944/45), 12.5.1945, 1.

³⁶ Molotows Bemerkungen im Protokoll des 6. Vorbereitungstreffens der Großmächte, 1.5.1945; Protokoll des 50. Treffens der amerikanischen Delegation, 22.5. (9:05 Uhr; Zitat) in FRUS 1945-I, 509f.; 837-47, 843. Vgl. Dean 1945/46, 112. Stettinius hatte Rockefeller damit beauftragt, eine lateinamerikanische "Blockbildung" zu verhindern, was dieser allerdings nicht vollständig befolgte, wie sein Verhalten in der Argentinien-Frage (s. u.) zeigte. Siehe Stettinius' Tagebuchaufzeichnung, 8.3. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 288. Eine Kritik der "Stimmblock"-Problematik hinsichtlich der Argentinien-Frage ist W.

9.3.1.: Die Änderungsvorschläge zur Dumbarton Oaks-Charta und der Regionalismus-Streit

Unter den Eröffnungsreden stach die von Eden gehaltene heraus, deren "elektrisierenden Effekt" auf die Konferenz selbst der kritische Pope anerkannte. Kings Rede am 27. April, die neben Plattitüden aus einer Wiederholung bekannter Positionen zu der "Mittelmacht"-Doktrin oder dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation"³⁷ bestand, bezeichnete Pope schlicht als "angemessen". Dass der Premierminister auch konstruktiver wirken konnte, zeigte sein vom Steuerungsausschuss angenommener Kompromiss zur Lösung der delikaten Frage der offiziellen Konferenzsprachen, wonach Englisch, Französisch, Russisch, Chinesisch oder Spanisch ohne Simultanübersetzung (erstmalig auf den Nürnberger Prozessen 1945/46 eingesetzt) gesprochen werden könnte, wobei Delegationen Übersetzungen ins Englische bzw. Französische vorlegen würden. Wie im kanadischen Parlament würden alle Dokumente in den Arbeitssprachen Englisch und Französisch abgefasst werden.³⁸

Auf dem ersten Delegationstreffen am 24. April erklärte King, dass Kanada die Veröffentlichung seiner Änderungsvorschläge verzögern würde, bis klar sei, wie die Konferenz verlaufen und was notwendig sein würde. Zu den Sowjetrepubliken waren sich King, Coldwell und der Rest der Delegation einig, dass Kanada den Jalta-Kompromiss unterstützen, in Konferenzdiskussionen aber die separate Mitgliedschaft und nicht die Mehrfachstimmen der Sowjetunion hervorheben sollte. Zur selben Zeit war von Großbritannien zu erfahren, dass Moskau auf einer sofortigen Konferenzteilnahme der beiden Republiken bestand.³⁹ Die Frage der Einladung Polens führte zu erheblichen Spannungen, wobei der britische Außenminister gar ein Scheitern der Konferenz befürchtete. Gegenüber Stettinius drohte Molotow mit einem Rückzug von der Konferenz.

Woodside: "World At San Francisco: Germany Has Been Smashed But What Are the Hopes For the Future?" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 36 (1944/45d), 12.5.1945, 14.

³⁷ Auch andere Staaten stellten Überlegungen an, die der "Mittelmacht"-Doktrin oder dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" ähnelten. Forde etwa forderte, "Sicherheitsmächte" (die australische Version der "Mittelmacht"-Doktrin) als eigene Kategorie für Wahlen in den Sicherheitsrat anzuerkennen. Belgiens Außenminister Spaak wies verhalten auf die Spannungen in den Beziehungen zwischen Groß-, "Mittel"- und "Kleinmächten" hin. Dieselbe Unterscheidung nahm Ägyptens Premierminister B. Pascha vor, der die Wahl nicht-ständiger Sicherheitsratsmitglieder allerdings vom Prinzip der regionalen Ausgewogenheit leiten lassen wollte. Schließlich behauptete Brasiliens Außenminister, P. L. Velloso: "Before the law there are no great, medium, or small powers." Siehe Fords und Spaaks Reden vor der 2. Plenarsitzung, 27.4.1945; B. Paschas Rede vor der 3. Plenarsitzung, 28.4.; L. Velloso und J. Masaryks Reden auf der Schlußsitzung, 26.6. in DUNCIO 1945-I, 170-80, 175f.; 181-8, 183f.; 233-8, 236f.; 670ff.

³⁸ Trumans Eröffnungsansprache, 25.4.1945; Reden von Stettinius, Gromyko, Sung und Eden vor dem Plenum, 26.4. in DSB 12, Nr. 305 (1945), 789f., 792-800. Papes Tagebucheinträge, 26.4., 27.4. in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 2. Vgl. Pope 1962, 270f. Kings Tagebucheinträge, 26.4., 426; 27.4., 428f. in NAC, MG 26 J 13. Protokoll des 1. Treffens der Delegationsvorsitzenden, 26.4. in DUNCIO 1945-V, 50-62, 50ff. Kings Rede vor der 2. Plenarsitzung, 27.4. in DUNCIO 1945-I, 192ff. Vgl. die Auszüge in R. A. MacKay (Hg): Canadian Foreign Policy, 1945 - 1954. Selected Speeches and Documents. Toronto 1971, 13f. Holmes 1979-I, 247. Siehe weiter Telg. H-14, Dunton an SSEA/WIB, 27.4.; Telg. H-44, N. Robertson an SSEA, 27.4. in NAC, RG 2, Vol. 20, PCO/W-22-8, I. Telg. H-45, N. Robertson an SSEA, 28.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Ritchies Tagebucheintrag, 28.4. in Ritchie 1974, 190. Zu Änderungsvorschlägen erklärte King dem Plenum: "We shall not be guided by considerations of national pride or prestige and shall not seek to have changes made for reasons such as these". Diese Halbwahrheit war dem Standardrepertoire von Ottawas Erklärungen zu Fragen der Weltorganisation entnommen. Zum Konferenzbeginn allgemein siehe Benedicks 1989, Kap. VI.

³⁹ Telg. D.682, SSDA an SSEA, 26.4.1945; R. G. Robertsons Protokoll des 1. Delegationstreffens am 24. April, 27.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Telg. H-14, Dunton an SSEA/WIB, 24.4. in NAC, RG 25, Vol. 3680, DEA/5475-40, III. Kings Tagebucheintrag, 24.4., 420f. in NAC, MG 26 J 13. Papes Tagebucheintrag, 25.4. in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 2. Pope 1962, 269f. Reid an R. Reid, 25.4. in Reid 1983, 28f. Telg. D.680, SSDA an SSEA, 25.4. in NAC, RG 25, Vol. 1016, GA/3.1C. Zur anfänglichen Beobachterhaltung Kanadas vgl. F. Flaherty: "Canada at San Francisco: Canadian Delegation Is Following Policy of Watching and Waiting" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 35 (1944/45d), 5.5.1945, 8.

"Mr. Molotov said that in regard to Poland, ... now attempts were being made to speak to the Soviet Union in the language of a dictator; that the Soviet Union was in the first rank of powers and would not be pushed back into that second rank; that if the Soviet Union was treated as a partner, it would react as a cooperative partner".⁴⁰

In diesem spannungsgeladenen Klima machten sich die meisten kanadischen Teilnehmer keine Illusionen über den sicherheitspolitischen Wert der entstehenden Weltorganisation, wie Pope notierte:

"There are some in our Delegation, but fortunately few, who are filled with the idea that we are about to participate in a great plan for the regeneration of the world. The provision of veto power, however, should make it abundantly clear that whatever is worked out over the next few weeks, it will not be such as to be effective in avoiding great wars. That can only come [from] the firm resolution of the Great Powers to go along together".

Ohne auf die Wiederholung seiner "Mittelmacht"-Doktrin zu verzichten, war Kanada angesichts dieser Probleme bereit, Australien die Führung der "kleineren Mächte" zu überlassen: "If there is to be any leader of the Middle Powers here, Australia is obviously making a bid for that position. Certainly Mr. King does not want it, and he is right". Auf zwei wichtigen Commonwealth-Treffen beteiligte sich die kanadische Delegation nicht an der Diskussion und ließ sich von britischen Vertretern nur über die letzten Entwicklungen zu Konferenzvorsitz und -ausschüssen unterrichten. In einem Gespräch mit Cranborne legte King Ottawas Position über eine geregelte Mitsprache (Ad-Hoc-Vertretung; Zusatzabkommen) im Falle eines Einsatzes von Truppen für die Weltorganisation dar. Der Premierminister akzeptierte das Jalta-Veto widerwillig, hoffte aber darauf, dass dessen Gebrauch bei Sanktionsmaßnahmen durch den Druck der öffentlichen Meinung erheblich eingeschränkt würde. Dies entsprach noch immer den naiven "ordo-liberalen" Vorstellungen Kings, wie er sie seit der Jahrhundertwende im Arbeitsministerium entwickelt und gehegt hatte (Kap. 1).⁴¹

Zur Gründungsmitgliedschaft der beiden Sowjetrepubliken erklärte Stettinius Molotow, Konsultationen mit anderen Delegationen hätten gezeigt, dass der Steuerungsausschuss wohl dafür stimmen würde, wohingegen die Frage einer Konferenzeinladung noch offen sei. Tatsächlich einigte sich der Steuerungsausschuss am 27. April darauf, die Republiken als Gründungsmitglieder aufzunehmen, wobei eine Zustimmung zu ihrer Konferenzteilnahme ebenfalls erwartet wurde. Des Weiteren verabschiedete der Steuerungsausschuss eine belgische Kompromissresolution, die auf die baldige Bildung einer von allen Großmächten anerkannten polnischen Regierung hoffte, die dann auf die Konferenz eingeladen werden könne.⁴² Um Unterstützung für die Konferenzeinladung der beiden Republiken zu bekommen, bot Gromyko King gar eine Stimme für die Wahl in den ersten Sicherheitsrat an. Sehr zu Pearsons Verdruss war sein Premierminister aber nicht bereit, einen solchen Handel

⁴⁰ Bohlens Aufzeichnung zu Stettinius' Gespräch mit Molotow, 24.4.1945 in FRUS 1945-I, 380-4, 384. Telg. 1172, Hochkommissar in London/Massey an SSEA, 25.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2.

⁴¹ Popes Tagebucheintrag, 25.4.1945 (Zitat 1) in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 2. Pearsons Tagebucheintrag, 27.4. (Zitat 2) in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. W. A. W. Clark an Cadogan, 25.4. in PRO, DO 35/1213, WR 208/199. Kings Tagebucheintrag, 25.4., 423 in NAC, MG 26 J 13. Aufzeichnungen zu Treffen der Commonwealth-Delegationen, 25.4., 26.4. in PRO, DO 35/1884, WR 208/261. Cadogan an T. Cadogan, 25.4. in Dilks (Hg) 1971, 733f. Flaherty unterstrich die Ähnlichkeiten zwischen der australischen Konzeption der "Sicherheitsmächte" und der kanadischen "Mittelmacht"-Doktrin (Flaherty 1944/45c).

⁴² Bohlens Aufzeichnung zu Stettinius' Gespräch mit Molotow, 26.4.1945 in FRUS 1945-I, 444. Protokoll der 2. Sitzung der Delegationsvorsitzenden, 27.4.; Bericht von G. B. Ramirez an Plenum, 27.4. in DUNCIO 1945-V, 81-97, 90-8; 116ff. Telg. H-45, N. Robertson an SSEA, 28.4. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2.

einzugehen und erklärte, er müsse dazu erst die Delegation befragen, obwohl offensichtlich war, dass Kanada nicht gegen eine Einladung der Republiken stimmen würde.⁴³ Die mit lateinamerikanischen Stimmen erreichte Gründungsmitgliedschaft der Sowjetrepubliken hatte jedoch einen Preis: die Einladung Argentiniens⁴⁴ auf die Konferenz. Der Kreml versuchte auf der fünften Plenarsitzung vergeblich, eine Entscheidung über Argentiniens Einladung zu verzögern, und machte sich ebenfalls erfolglos für eine Einladung der Warschau-Regierung⁴⁵ stark. Immerhin beschlossen die Delegierten am 30. April, die Sowjetrepubliken mit sofortiger Wirkung an der Konferenz teilnehmen zu lassen.⁴⁶

Die Auseinandersetzung um die Einladungen Argentiniens und Polens war die erste Krise der Konferenz, die aus der Sicht von Zeitgenossen die weitere Teilnahme der Sowjetunion gefährdete, aber ebenso ihren Mangel an Vertrauen in die neue Weltorganisation ausdrückte: "[T]he trouble ... with the Russians is that they feel they face a potential majority against them on almost any issue in this organization. They have not forgotten that the only time the League of Nations ever expelled a member was when a unanimous vote was taken against Russia in 1939". Aufmerksame Beobachter wie Blair Fraser bemerkten jedoch, dass Moskau mit seiner Opposition gegen Argentiniens Einladung einen wichtigen Propagandaerfolg davongetragen hatte, bei dem die Alliierten auf der falschen Seite waren.⁴⁷

Die kanadische Delegation erwog weiter, ob es sinnvoll und opportun sei, der Konferenz eigene Änderungsvorschläge zur Dumbarton Oaks-Charta vorzulegen, wofür sich Unterstaatssekretär Robertson stark machte. Wie Pearson auf einer Pressekonferenz am 2. Mai ausführte, würde Kanada nur solche Änderungsvorschläge vorlegen, die noch nicht von anderen Konferenzteilnehmern gemacht worden waren. Zwei Tage später ließ das Dominion seine Änderungsvorschläge, die hauptsächlich den Sicherheitsrat und wirtschaftlich-soziale Fragen betrafen, unter den Konferenzteilnehmern zirkulieren. Zum Sicherheitsrat setzte sich Ottawa für eine sofortige Aufnahme Frankreichs als Vetomacht und für das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" als Wahlkriterium für nicht-ständige Mitglieder ein. Außerdem solle nicht im Sicherheitsrat vertretenen Staaten bei Interessenbetreff, bei Verwicklung in

⁴³ Pearsons Tagebucheintrag, 29.4.1945 in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Kings Tagebucheintrag, 29.4., 434 in NAC, MG 26 J 13.

⁴⁴ Laut Stettinius und Hiss war der Antrag zur Einladung Argentiniens von den lateinamerikanischen Republiken unter nicht autorisierter Mithilfe Rockefellers vorbereitet worden, was den amerikanischen Außenminister und seine Delegation überrumpelte. Auszüge aus Stettinius' Tagebucheinträgen, 27.4.1945, 30.4 in Campbell/Herring (Hg) 1975, 341f., 344f. Hiss 1988, 135f.

⁴⁵ Nach der Ankündigung der Bildung einer neuen provisorischen Regierung, in der auch nicht-kommunistische Demokraten vertreten waren, wurde Polen als Gründungsmitglied der Vereinten Nationen zur Chartaunterzeichnung am 26. Juni 1945 geladen. Tatsächlich wurde die neue Regierung in Warschau erst am 29. Juni gebildet. Deshalb unterzeichnete Polen erst am 15. Oktober als 51. Staat die Charta und verkündete bereits am nächsten Tag deren Ratifikation. Siehe Protokoll der 11. Sitzung des Steuerungsausschuss, 23.6.1945 in DUNCIO 1945-V, 305-14, 305. Pressemitteilungen des *State Department*, 15.10. und 24.10. in DSB 13, Nr. 330 (1945), 627 und Nr. 331, 679. Russell/Muther 1959, 948n30.

⁴⁶ Protokoll des 4. Vorbereitungstreffens der Großmächte mit Vertretern Chiles, Brasiliens, Mexikos und Venezuelas, 28.4.1945 in FRUS 1945-I, 486ff. Protokolle der 2. und 3. Sitzung der Delegationsvorsitzenden, 27.4., 30.4.; G. B. Ramirez' Bericht an Plenum, 27.4.; Protokoll der 1. Sitzung des Exekutivsausschusses, 30.4. in DUNCIO 1945-V, 81-97, 93-7; 116ff.; 151-6; 375-82. Protokolle der 2. und 5. Plenarsitzung, 27.4., 30.4. in DUNCIO 1945-I, 165-9; 343-59.

⁴⁷ W. Woodside: "World at San Francisco: Russian Tactics and Intentions Great Puzzle of Conference" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 35 (1944/45c), 5.5.1945, 12f. (Zitat). Vgl. B. Fraser: "Soviet Though Outvoted, Victor in Frisco Battle" in FINANCIAL POST 39 (1945f), 5.5., 1f.; B. Fraser: "Steamroller at San Francisco" in MACLEAN'S 58, Nr. 11, 1.6.1945g, 5f., 58-61; "Misgivings About Russia" in GLOBE AND MAIL, 3.5.1945, 6.

einen Konflikt und bei Entscheidungen über einen Truppeneinsatz gemäß dem Zusatzabkommen das Recht auf Ad-Hoc-Repräsentation mit vollem Stimmrecht eingeräumt werden. Schließlich sollte der Sicherheitsrat der Vollversammlung jährlich und bei besonderem Anlass Rechenschaftsberichte vorlegen.

Zu wirtschaftlich-sozialen Fragen schlug Ottawas eine vollständige Umarbeitung und Erweiterung des Kapitels IX der Dumbarton Oaks-Charta vor. Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialrats, dessen 18 Mitglieder nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" gewählt werden sollten, sollte gestärkt werden. Beispielsweise sollte der ECOSOC Abkommen mit neuen Sonderorganisationen (FAO, (P)ICAO, IMF) und bereits bestehenden (ILO, UPU, etc.) abschließen, um deren Aktivitäten zu koordinieren und Überschneidungen zu vermeiden. Weiterhin sollten die Beamten des Sekretariats der Weltorganisation diplomatische Immunität genießen, unabhängig und unbeeinflusst von ihrem Herkunftsland arbeiten sowie nach "Kompetenz", "Integrität", "Effizienz", "regionaler Ausgeglichenheit" und ohne Ansehen des Geschlechts ausgewählt werden. Zu guter Letzt war Kanada für Ergänzungen der Dumbarton Oaks-Charta hinsichtlich des Einbringens von Verfassungsänderungen und eine besondere Chartarevisionskonferenz der Vereinten Nationen im zehnten Jahr ihres Bestehens.⁴⁸

Doch nicht nur was in diese Änderungsvorschläge aufgenommen wurde ist interessant, sondern auch, was ausgelassen wurde. Die Delegation hatte z. B. darauf verzichtet, die noch in dem Memorandum an die Großmächte erwähnte Bestimmung, Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats würden nur nach Zustimmung der Vollversammlung für alle Mitglieder verbindlich sein, aufzunehmen, weil Neuseeland einen entsprechenden Vorstoß angekündigt hatte. Die Entscheidung, keine von anderen Teilnehmern propagierten Änderungen in das eigene Dokument aufzunehmen, beschnitt dessen politische Durchschlagskraft erheblich. Sie trug dazu bei, den Großmächten und anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen das wahre Ausmaß des Widerstands gegen den Dumbarton Oaks-Plan zu verbergen. Ohne ein verbindliches offizielles Dokument hielten kanadische Vertreter in den Haupt- und Unterausschüssen angesichts der Großmacht-Phalanx so u. U. mit einer Stellungnahme zurück oder lenkten vorzeitig ein. Natürlich hatte dieses Vorgehen, wie im Zusammenhang mit Kings Intervention im Unterausschuss III/3 gezeigt wird, den Vorteil, Kanada einen größeren Handlungsspielraum zu geben. Es muss jedoch bezweifelt werden, dass diese "Politik der freien Hand" überwiegend Vorteile brachte, denn San Francisco stellte ja für Kanada die letzte Chance dar, Änderungen der Dumbarton Oaks-Charta zu erreichen.

Zwischen dem 2. und 4. Mai diskutierten die Großmächte ihre Änderungsvorschläge, die sich an einer amerikanischen Vorlage orientierten. Gleich auf dem ersten Treffen brachte die britische Seite den von Ottawa inspirierten Vorschlag ein, wonach Sicherheitsratsmitglieder nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" gewählt werden sollten. Während Molotow dem britischen Vorschlag sofort zustimmte, meldeten Stettinius, die Senatoren A. Vandenberg und T. Connally sowie Sung ihre Bedenken an. Eine derartige Förderung der "Mittelmächte" würde das passive Wahlrecht der

⁴⁸ Popes Tagebucheintrag, 1.5.1945 in NAC, MG 27 III F 4, Vol. 2. Telg. H-73, N. Robertson an SSEA, 2.5.; Telg. D-100, Read an N. Robertson; Telg. H-82, H-84, SSEA an SSEA, 4.5., 4.5.; Memorandum "Amendments to Dumbarton Oaks Proposals Suggested by the Canadian Delegation", 4.5. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Die Änderungsvorschläge sind ebenfalls in DUNCIO 1945-III, 589-95. Telg. H-69, Dunton an SSEA, 2.5. in NAC, RG 2, Vol. 20, PCO/W-22-8. "Chance Canada Will Not Move Amendments to Draft Charter" in GLOBE AND MAIL, 1.5., 2.

"Kleinmächte" schwächen. Eine Festlegung von Wahlkriterien würde einen Streit über den Kriterienkatalog heraufbeschwören und das aktive Wahlrecht der Mitglieder beschränken. Schließlich einigte sich die amerikanische Delegation auf Paswolskis Anregung hin darauf, den britischen Vorschlag anzunehmen, aber durch einen Zusatz über geographisch-regionale Wahlkriterien zu ergänzen. Das dritte Großmachttreffen nahm diesen Kompromissvorschlag an, wobei Molotow wegen sicherheitspolitischer Effizienz auf dem Vorrang des "funktionalen Prinzips" vor geographisch-regionalen Kriterien bestand. Paswolski überzeugte seine Delegation später ebenso, Londons Vorschlag anzunehmen, den Sicherheitsrat mit zusätzlichen Kompetenzen für Empfehlungen zur friedlichen Konfliktbeilegung auszustatten. Es handele sich hier nicht um veto-abhängige Sanktionsmaßnahmen, so dass von einer zwangsweisen Auferlegung von Konfliktlösungen nicht die Rede sein könne. Ferner unterstützten die meisten "Mittel-" und Kleinmächte die britische Position: "[Pasvolsky] talked to certain members of the Canadian Delegation who expressed the view that there were very strong feelings in support of this change".

Am 4. Mai entbrannte in der amerikanischen Delegation ein Streit darüber, ob die Regionalismus-Bestimmungen des Dumbarton Oaks-Plans nicht zu restriktiv waren, was nach Ansicht der Stabschefs sowie Vandenberg und Connallys wegen des Vetos das panamerikanische System untergraben könnte. Was diesen Streit besonders pikant machte, war die Tatsache, dass die Lateinamerikaner gegen eine Mitsprache des Sicherheitsrats an regionalen Sicherheitsmaßnahmen waren. Ebenfalls problematisch waren die europäischen Allianzverträge der Sowjetunion gegen die Feindstaaten, die zumindest bis zur vollen Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrats autonom bestehen sollten, wie Molotow erklärte.⁴⁹ Die Regionalismus-Debatte hatte auf der San Francisco-Konferenz eine große Bedeutung. Denn nicht nur die Lateinamerikaner hatten wegen der Chapultepec-Akte ein reges Interesse an deren Harmonisierung mit der Weltorganisation, sondern auch Australien und Neuseeland (wegen des Canberra-Pakts) sowie die arabischen Staaten (wegen der am 22. März 1945 im Kairo gegründeten Arabischen Liga: Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon, Saudi Arabien und Syrien; seit dem 5. Mai 1945 auch Jemen)⁵⁰, ganz zu schweigen von den Beistandsabkommen der Sowjetunion mit Großbritannien, der Tschechoslowakei, Frankreich, Jugoslawien und Polen.⁵¹

⁴⁹ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe Protokolle der 1., 2., 3. und 5. (Teil I und II) Treffens der vier Großmächte über gemeinsame Änderungsvorschläge, 2.5.1945 (21 Uhr), 3.5. (10 Uhr), 3.5. (21:40 Uhr), 4.5. (18:30 Uhr), 4.5. (22 Uhr); Protokolle des 28., 29. und 30. Treffens der amerikanischen Delegation, 3.5. (18:20 Uhr), 4.5. (9:05 Uhr), 4.5. (19:10 Uhr) in FRUS 1945-I, 548-58; 562-98, 589 (Zitat); 603-12. Memorandum "Changes in the Dumbarton Oaks Proposals As Suggested by the United States Delegation", 2.5. in Notter 1950, 679ff. Vandenberg's Tagebucheintrag, 4.5. in Vandenberg/Morris (Hg) 1952, 184ff. Russell/Muther 1958, 690ff.; Campbell 1973a, 164ff. Eine Durchsicht der Quellen konnte nicht klären, welches Mitglied der kanadischen Delegation mit Paswolski gesprochen hatte, wobei es wahrscheinlich ist, dass es einer der Diplomaten mit guten Kontakten in Washington (Pearson, Wrong, N. Robertson, Reid) war.

⁵⁰ Hinweis des Schriftführers im Protokoll der 2. Sitzung von Unterausschuss III/4, 9.5.1945; Vertragstext *The Pact of the League of Arab States, Signed in Cairo, March 22, 1945*, 4.5. in DUNCIO. Bd. XII: Commission III: Security Council. 1945, 668f.; 745-52, 763. Abgeschieden von Jemen und Jordanien, die erst 1947 bzw. 1955 den Vereinten Nationen beitreten sollten, waren die Angehörigen der seit 11. Mai 1945 bestehenden Arabischen Liga in San Francisco vertreten. Siehe M. Shihab "Arab States (League of)" in Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law/Rudolf Bernhardt (Hg): *Encyclopedia of Public International Law*. 12 Bände. Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo. Bd. VI: Regional Cooperation, Organizations and Problems. 1983, 20-4.

⁵¹ Befürworter regionalistischer Sicherheitsarrangements waren: Chile, Costa Rica, Ecuador, Kolumbien und Peru (mit ihrem gemeinsamen Änderungsvorschlag); sowie Brasilien, Guatemala, Kuba, Mexiko, Paraguay und Venezuela (mit ihren jeweils eigenen Änderungsvorschlägen). Dazu kamen Australien und Neuseeland sowie Belgien, die Tschechoslowakei, die Türkei und Frankreich. Zur Regionalismus-Kontroverse siehe Krylov 1949-I, Kap. XVIII; Francis 1963, 53-71; Tiwari 1968,

Die Änderungsvorschläge der Großmächte enthielten Ergänzungen der Ziele der Weltorganisation (ausdrücklicher Bezug auf das Völkerrecht; Aufrechterhaltung des Rechts auf nationale Selbstbestimmung; Gleichberechtigung der Staaten; Stärkung internationaler Zusammenarbeit für Menschenrechte und Diskriminierungsverbot). Weitere Zusätze waren eine Spezifizierung des "Prinzips der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten" (Ausnahme von Sanktionsmaßnahmen im Krisenfall) und der Kompetenzen der Vollversammlung (Einbeziehung von Studien über die Menschenrechte; Weiterentwicklung des Völkerrechts). Für den Sicherheitsrat nannten die Großmächte nun Kriterien für die Wahl nicht-ständiger Mitglieder: "due regard being specially [sic] paid in the first instance to the contribution of members ... toward the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the organization, and also to equitable geographical distribution". Zur Teilnahme von Staaten, die nicht Mitglieder der Weltorganisation waren, an Sitzungen des Sicherheitsrats schlugen die Großmächte vor, der Rat sollte je nach Einzelfall Konditionen festlegen. Die Großmächte stimmten mit Ottawas Anregung einer Chartarevisionskonferenz überein, die Verfassungsänderungen diskutieren und verabschieden können sollte. Genauer als Ottawa wollten die "Großen Vier" die Einberufung einer solchen Konferenz von einer Dreiviertelmehrheit der Vollversammlung und der Zustimmung des Sicherheitsrats abhängig machen. Außerdem sollten Verfassungsänderungen nur nach einer Zweidrittelmehrheit dieser Konferenz sowie einer Ratifizierung durch die Großmächte und der Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen in Kraft treten. Andere Vorschläge betrafen den Weltgerichtshof, friedliche Konfliktbeilegung, Sanktionsmaßnahmen, den Wirtschafts- und Sozialrat, den Generalsekretär und das In-Kraft-Treten der Charta. Zwei weitere Zusätze der amerikanischen Delegation - über erweiterte Kompetenzen der Vollversammlung, Empfehlungen zur friedlichen Konfliktbeilegung abgeben zu können, und das Recht auf vorläufige Verteidigungsmaßnahmen gegen Feindstaaten - wurden erst am 11. Mai zu den Änderungsvorschlägen der Großmächte genommen, da sich die Beteiligten nicht vorher darauf einigen konnten.⁵²

Es war der zweite amerikanische Zusatz zu den Großmachtänderungsvorschlägen, der die Lateinamerikaner auf den Plan rief. Dieser Zusatz erlaubte "autonome" Verteidigungsabkommen gegen die Feindmächte wie den sowjetisch-französischen Allianzvertrag, wohingegen regionale Verteidigungsarrangements dem Veto unterliegen würden. Der Unterstaatssekretär für Südamerika, Nelson Rockefeller, setzte Vandenberg privat mit dem Hinweis unter Druck, die lateinamerikanischen Staaten seien entschieden gegen eine solche Obergewalt, was den Senator zum Verfassen einer Ergänzung veranlasste, die regionale Arrangements ebenfalls vom Veto ausnehmen würde. Die amerikanische Delegation war über Vandenberg's Kompromissvorschlag sofort gespalten: Die "universalistischen" Spezialisten des *State Department* (Paswolski, Notter) verteidigten die

282-8; Benedicks 1989, 198-215. Die Gefahren des Entstehens von Regionalblöcken oder Einflussphären wurden auch von Regionalismus-Anhängern gesehen. Siehe Auszüge aus Vandenberg's Tagebucheinträgen, 5.5.1945, 9.5. in Vandenberg/Morris (Hg) 1952, 186-90. Vgl. Russell/Muther 1958, 688ff., 695n10. Eine kanadische Sicht ist "Regionalism and Security" in WINNIPEG FREE PRESS, 2.4., 11.

⁵² Stettinius' Presseerklärung, 5.5.1945, mit beiliegenden Änderungsvorschlägen der Großmächte und drei zusätzlichen amerikanischen Änderungsvorschlägen, 4.5./5.5. (Mitternacht), in DSB 12, Nr. 306 (1945), 851-7. Zusätzliche Änderungsvorschläge der Großmächte zur Dumbarton Oaks-Charta, 11.5. in DUNCIO 1945-III, 629f. Der dritte zusätzliche amerikanische Änderungsvorschlag über Treuhandfragen wurde nicht zu den gemeinsamen Großmachtvorschlägen genommen. Die Ausnahme für (regionale) Verteidigungsmaßnahmen gegen Feindstaaten sollte gelten, bis die jeweiligen Regierungen der UNO die volle sicherheitspolitische Verantwortung für entsprechende Konflikte übertragen würden.

Regierungsposition, die von führenden Kongresspolitikern (Bloom, Eaton), Angehörigen der Streitkräfte und Kriegsminister Stimson abgelehnt wurde. Moskaus Zustimmung zu dem ursprünglichen amerikanischen Zusatz am 7. Mai komplizierte Washingtons Position weiter. Abgesehen davon bereitete der amerikanischen Delegation der Vorschlag der Niederlande und Frankreichs Sorge, das Veto für friedliche Konfliktbeilegung und Ratsempfehlungen auszusetzen.⁵³

Nicht nur die Großmächte, sondern auch viele andere Konferenzteilnehmer legten detaillierte Änderungsvorschläge für die Dumbarton Oaks-Charta vor, die hier nicht alle analysiert werden können. Es genügt festzuhalten, dass durchaus einige Staaten nicht nur ihre schriftlich formulierten, Ottawa z. T. bekannten Vorstellungen auf der Konferenz verbreiteten (Brasilien, Chile, die Niederlande, Mexiko, Uruguay, Venezuela), sondern auch neue Anregungen oder konkrete Änderungsvorschläge einbrachten (Chile, die Niederlande, Norwegen, Uruguay). Im Oktober 1944 etwa hatte die Regierung von Ecuador dem *State Department* ein 52-seitiges Papier mit genauen Änderungsvorschlägen (z. B. Abschaffung des Vetos; drei nicht-ständige Sicherheitsratssitze für lateinamerikanische Staaten; Anerkennung der begrenzten Autonomie des panamerikanischen Systems) zum Dumbarton Oaks-Plan übergeben, das der San Francisco-Konferenz vorgelegt wurde. Im Vergleich dazu zeichneten sich die kanadischen Änderungsvorschläge weder durch umfassenden Gehalt noch besondere Konkretheit aus. Außerdem hatte sich Ottawa mit seinem Memorandum, das der Konferenz nicht vorgelegt wurde, bis Januar 1945 Zeit gelassen.⁵⁴ Der Ausgewogenheit halber muss bemerkt werden, dass das kanadische Memorandum nicht nur unter der Konkurrenz der Papiere anderer Konferenzteilnehmer zu leiden hatte, sondern verschiedene Staaten auch mit Ottawas Vorstellungen übereinstimmten. In seiner Eingabe unterschied Ägypten beispielsweise zwischen Groß- und "Mittel-" bzw. "Kleinmächten", jedoch ohne eine Definition der "medium powers" abzugeben oder für letztere besondere Rechte zu fordern, die sich von denen der "Kleinmächte" abheben würden. Belgien und Frankreich orientierten sich dagegen an dem nicht ausdrücklich so benannten "Prinzip der funktionalen Repräsentation" und der "Mittelmacht"-Doktrin:

"It would be fitting ... to give access to the non-permanent seats on the [Security] Council to a great extent to those States which, like Belgium, are in a position, by reason of their geographic position and their economic resources, to make a substantial contribution to the maintenance of peace and which are ready to consent to great sacrifices to this end". - "[The French Government] is of the opinion, and in this it assumes a position which is close to that set forth in the proposal [sic] of the Belgian, Canadian and Dutch Governments, that it would be advisable to assign at least one-half of [the non-permanent

⁵³ Protokolle des 31., 33., 35. und 36. Treffens der amerikanischen Delegation, 7.5.1945 (9 Uhr), 8.5. (17 Uhr), 10.5. (18:30 Uhr), 11.5. (14:30 Uhr); Protokoll des 1. Fünfmächtetreffens, 7.5.; Auszug aus Telg. 2, Stettinius, San Francisco, an Truman/Hull, Washington, 9.5.; Auszug aus Memorandum "A Quick Survey of Important Amendments Proposed by Other Countries", *State Department* an Stettinius, [o. D., 9.5.] in FRUS 1945-I, 615-31, 641-50, 644n42, 657-74. Auszüge aus Vandenberg's Tagebucheinträgen, 5.5., 7.5. in Vandenberg/Morris (Hg) 1952, 186-9. Auszug aus Vandenberg an Stettinius, 5.5.; Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 7.5., 8.5., 11.5. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 349-56, 359ff. Russell/Muther 1958, 693-6; Campbell 1973a, 164-72.

⁵⁴ Memorandum "New Uruguayan Proposals ...", 5.5.1945; Memorandum "Amendments ... Presented by ... Mexico", 5.5.1945; Memorandum "Comments of the Chilean Government ...", chilenisches Außenministerium an amerikanische Botschaft in Santiago de Chile, 11.12.1944; Memorandum "Additional Amendments and Proposals by ... Chile", 6.5.1945; Memorandum "Amendments ... Supplemented as a Result of the Conference of Yalta, Submitted by the Netherlands Delegation ...", 1.5.1945; Memorandum "Comment of the Norwegian Government ...", o. D.; Memorandum "Amendments and Observations ... Submitted by the Norwegian Delegation ...", 4.5.1945; Memorandum "Comments and Amendments to the Proposals ... by the Dumbarton Oaks Conference", ecuadorianische Botschaft in Washington an *State Department* bzw. des ecuadorianischen Außenministeriums, 7.10.1944 bzw. 1.5.1945 in DUNCIO 1945-III, 34-50; 175-88; 282-91; 292-305; 322-9; 353-64; 365-75; 393-445. Zu Mexikos und Venezuelas Entwürfen sowie den Vorstellungen der Niederlande siehe Kap. 7 und 8.

seats] to those States which would guarantee the active defense of international order and would have the means to participate to a substantial degree in it".

Wie Australien legte Indien gar Kriterien für das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" vor:

"[T]he General Assembly should pay due regard to the relative population, industrial and economic capacity, and contribution in armed forces, facilities and assistance which each State undertakes to make available, ... account also being taken of the contribution in these respects which it has made during World War II".⁵⁵

Während die Konferenzteilnehmer die umfangreiche Sammlung der Änderungsvorschläge zur Dumbarton Oaks-Charta studierten, unterzeichnete Generaloberst Alfred Jodl am 7. Mai in Reims vor den Westalliierten und einem sowjetischen Vertreter für Deutschland die bedingungslose Kapitulation, die am folgenden Tag um 23:01 Uhr in Kraft trat. Der Kreml setzte eine Wiederholung dieser Unterzeichnung im sowjetischen Hauptquartier in Berlin-Karlshorst zwei Tage später durch. Der 8. Mai wurde zum offiziellen Feiertag, dem *Victory [in] Europe (VE) Day*, erklärt. Verständlicherweise wurde die San Francisco-Konferenz für einige Zeit von den Ereignissen in Europa, Siegestaumel und überschwänglichen Feierlichkeiten in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen überschattet. Fern von Europa an der amerikanischen Westküste war die Stimmung jedoch gedämpft, weil die von dort stammenden Soldaten hauptsächlich im Pazifikkrieg eingesetzt waren, dessen Ende noch nicht abzusehen war. Aus kanadischer Perspektive dagegen war der Zweite Weltkrieg eine europäische Angelegenheit, weshalb der *VE Day* für Ottawa eine enorme Bedeutung hatte. Reid berichtete bereits am 7. Mai nach Hause: "It is unbelievable that today is the end of the war in Europe. There is no sign of excitement on the streets but everyone is going about their business as usual". Während King mit Pickersgill über seiner kanadaweiten Siegesansprache brütete, ging die Konferenz am nächsten Tag ihrem Tagesgeschäft nach:

"The end of the war, but you would hardly know it around here. There was a meeting of the Executive Committee this morning, and at eleven, Stettinius called for a minute's silence. He followed this up by saying he would give the photographers a minute and a half in which to take pictures! He is not a very sensitive person". (Pearson) - "VE day in San Francisco was an anticlimax. There were no demonstrations and almost no one on the streets in the evening". (Pickersgill) - "The streets were quieter last night than even on ordinary nights. No sign of celebration of the end of the war". (Reid)⁵⁶

Nach dem Studium der Änderungsvorschläge beschleunigte die San Francisco-Konferenz ihre Arbeit. Im Unterausschuss III/3 (Sanktionsmaßnahmen) erklärte Berendsen am 10. Mai für Neuseeland,

⁵⁵ Memorandum "Suggestions of the Belgian Government ...", 5.2.1945; Memorandum des französischen Außenministeriums, 21.3., mit beiliegendem Memorandum "Amendments Proposed by the French Government ...", o. D.; Memorandum "Suggestions of the Egyptian Government ...", 16.4., mit beiliegendem Memorandum "Amendments ... Presented by the Egyptian Delegation", 5.5.; Memorandum "Suggestions Presented by ... India ...", 4.5.; Memorandum "Amendments ... Submitted on Behalf of Australia", 5.5. in DUNCIO 1945-III, 331-4, 333 (Zitat 1); 376-89, 378 (Zitat 2); 446-52; 453-63; 527-30, 529f. (Zitat 3); 543-53, 550. Ägypten sprach sich für eine regional-geographisch ausgeglichene Mitgliedschaft in einem 14-köpfigen Sicherheitsrat aus.

⁵⁶ Reid an R. Reid, 7.5.1945 (Zitat 1), 8.5. (Zitat 4) in Reid 1983, 34ff. Pearsons Tagebucheintrag, 8.5. (Zitat 2) in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Vgl. Pearson 1972-I, 278. J. W. Pickersgill: *Seeing Canada Whole. A Memoir*. Markham, ON 1994, 259f. (Zitat 3). Stettinius' Erklärung zur Gedenkminute anlässlich des *VE Day*, 8.5. in DUNCIO 1945-I, 87. Protokoll der 3. Sitzung des Exekutivausschusses, 8.5. in DUNCIO 1945-V, 421-4, 421. Vgl. dazu weiter die scharfzüngige Beschreibung in Hasluck 1980, 199. Kings Tagebucheintrag, 8.5., 462ff. in NAC, MG 26 J 13. Kings Siegesansprache ist abgedruckt als "Mr. King's V-E Speech" in WINNIPEG FREE PRESS, 9.5., 13. Zur "doppelten Kapitulation" siehe L. Gruchmann: *Totaler Krieg. Vom Blitzkrieg zur bedingungslosen Kapitulation*. München 1991, 227f.

dass der Sicherheitsrat ohne explizite Zustimmung der Vollversammlung nicht für alle Mitglieder der Weltorganisation sprechen oder handeln können sollte, und brachte einen entsprechenden Änderungsvorschlag ein. Der Amerikaner Harold Stassen dagegen verteidigte die Dumbarton Oaks-Charta mit dem Hinweis, eine derartige Einschränkung der Autorität des Sicherheitsrats würde zum Scheitern der Konferenz führen. Dies bot King mit einem von Wrong ausgearbeitetem Kompromiss die Gelegenheit zur Intervention: Nicht-vertretene Mitgliedstaaten sollten im Sicherheitsrat mit vollem Stimmrecht *ad hoc* repräsentiert sein, wenn über die Verwendung ihrer Truppen entschieden würde. Dies würde die Ungleichheit zwischen den Großmächten und den anderen Mitgliedern der Weltorganisation abbauen. Eine solche Regelung würde Sanktionsmaßnahmen nicht verzögern, da diese Staaten in jedem Fall konsultiert werden müssten. Im Gegenteil, Ottawas Änderungsvorschlag würde die Bereitschaft der Mitglieder erhöhen, dem Sicherheitsrat Truppenkontingente zu Verfügung zu stellen. Außerdem würde sich der Sicherheitsrat wegen des Vetos weder mit Konflikten unter den Großmächten noch mit Maßnahmen gegen ehemalige Feindmächte, für die ein gesondertes Sicherheitssystem eingerichtet würde, befassen, sondern aller Wahrscheinlichkeit nach Sanktionsmaßnahmen nur gegen kleinere Mächte anwenden. Während sich die Sowjetunion auf dem nächsten Treffen auf den Standpunkt stellte, die Interessen der "Kleinstmächte" an einer Beteiligung an Sicherheitsratsentscheidungen seien ausreichend abgesichert, wurde Kanada von dem Iran, den Niederlanden, Neuseeland, Peru und Ägypten unterstützt, weshalb Unterausschuss III/3 einen Unterausschuss zu dieser kontroversen Frage einsetzte.⁵⁷

Über die Diskussion in Unterausschuss II/2 (Befugnisse der Vollversammlung) berichtete Graydon der Delegation: "[T]he issue had been fairly clearly drawn between the Great Powers and the others. In general the lesser powers hope to have some scheme worked out to give the Assembly additional powers in these matters". Anders dagegen verhielt es sich mit Unterausschuss III/1 (Struktur des Sicherheitsrats), in dem laut Pearson die lateinamerikanisch(-arabische) Opposition gegen das von Kanada und in abgeschwächter Form auch von den Großmächten propagierte "funktionale" Wahlkriterium für nicht-ständige Mitglieder mobil machte. Wegen sowjetisch-britischen Widerstands gegen den neuseeländischen Änderungsvorschlag in Unterausschuss III/3 schienen die Aussichten auf Annahme des kanadischen Kompromisses angesichts der Unterstützung der anderen Dominien, Indiens, Ägyptens und Peru gut. King warnte allerdings, dass die Großmächte dafür sicher klare Grenzen ziehen würden:

"[I]t seemed probable that the suggestion would be accepted on the understanding that it meant that non-members would be called in, not necessarily prior to a general decision to take enforcement action, but prior to any further decision to the effect that their forces or facilities would be specifically called upon".⁵⁸

⁵⁷ R. G. Robertsons Protokolle des 5. und 7. Delegationstreffens, 9.5.1945, 11.5.; Telg. H-145, Pope an SSEA, 10.5.; Memorandum "Statement Made by Prime Minister ...", 10.5. in NAC, RG 25, Vol. 5709, DEA/7-V(s), VII.2. Kings Tagebucheintrag, 10.5., 469 in NAC, MG 26 J 13. Pearsons Tagebucheinträge, 9.5., 10.5. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Protokolle der 4., 5. und 6. Sitzung von Unterausschuss III/3, 10.5., 11.5., 14.5. in DUNCIO 1945-XII, 295-8; 303; 306ff.; 315ff. Zur neuseeländischen Position siehe O'Shea 1949/50, 188ff.

⁵⁸ R. G. Robertsons Protokolle des 5., 6., 7. und 8. Delegationstreffens, 9.5.1945 (Zitat 1), 10.5., 11.5., 12.5. (Zitat 2) in NAC, RG 25, Vol. 5709/5710, DEA/7-V(s), VII.2 und VIII.1. Pearsons Tagebucheinträge, 10.5., 11.5. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Zur Frontstellung im Unterausschuss II/2 vgl. die Protokolle der 3. und 4. Sitzung von Unterausschuss II/2, 9.5., 10.5. in DUNCIO. Bd. IX: Commission II: General Assembly. 1945, 21ff., 28f.

Am 10. Mai verabschiedete Unterausschuss III/1 die Großmachtänderungen für die Wahlprinzipien der nicht-ständigen Sicherheitsratsmitglieder. Im Folgenden versuchten die Lateinamerikaner sowie Kanada und Australien vergeblich, das geographisch-regionale bzw. das "funktionale" Repräsentationsprinzip weiter in der Charta hervorzuheben. So blieb es bei dem Großmachtänderungsvorschlag, der beide Grundsätze anführte, dem "funktionalen Prinzip" allerdings den Vorrang einräumte. Der Vorstoß der "kleineren Mächte" (Ägypten, Chile, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Honduras, Iran, Irak, Kolumbien, Kuba, Liberia, Libanon, Mexiko, Türkei, Venezuela), den Sicherheitsrat auf 13 bzw. 15 Mitglieder zu erweitern, um das Problem der Wahlkriterien zu entschärfen, wurde nach erheblichem Druck der Großmächte auf ihre Klientelstaaten zwei Tage später abgeblockt, wie Webster bemerkte: "[I]f the Great Powers are united they can overcome all opposition. It was an example of good teamwork. Each big power had rounded up those who could be influenced by it".⁵⁹

Einen Tag vor der Rückkehr des Premierministers nach Ottawa traf sich die Delegation, um die weitere Arbeit der Haupt-/Unterausschüsse und die kanadische Position zu diskutieren. Zu Menschenrechten und Nicht-Diskriminierung aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Sprache, Religion oder Geschlecht als Zielen der Weltorganisation bemerkte King, dass hier hinsichtlich des "Prinzips der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten" ein mögliches Problem liege. Denn nach der kanadischen Verfassung, dem *British North America Act* (BNA Act) von 1867, hätten ja die Provinzen, nicht die Bundesregierung, die Oberhoheit im Erziehungswesen, was etwa hinsichtlich des Aspekts "Unterrichtssprache" Schwierigkeiten bereiten könne. Auch im arbeitsrechtlichen Bereich könnte die verfassungsrechtliche Jurisdiktion der Provinzen nicht ignoriert werden, so dass das Dominion nur dann entsprechende Chartaverpflichtungen eingehen könne, wenn eine Änderung des BNA Act vorgenommen würde. Die Delegation entschied sich gegen eine Unterstützung des radikalen neuseeländischen Änderungsvorschlags einer Territorialgarantie für alle Mitglieder⁶⁰, aber für den australischen Kompromiss, Mitglieder darauf zu verpflichten, die hoheitsgebietliche Integrität und politische Unabhängigkeit von Staaten nicht zu bedrohen. Zu Unterausschuss I/2 einigte sich die Delegation darauf, das Ziel einer universellen Mitgliedschaft ebenso zu unterstützen wie die Erhebung des ECOSOC zum konstitutiven Organ der Weltorganisation und die Einrichtung eines wirtschaftlich-sozialen Übergangsausschusses. Zum Veto über Verfassungsänderungen würde Kanada wegen des amerikanisch-sowjetischen Widerstands Smuts den Vortritt bei einem "Frontalangriff" überlassen. Den Vorschlag einer Chartarevisionskonferenz würde Ottawa weiter verfolgen, ohne die damit verbundene Austrittsmöglichkeit in den Diskussionen voranzutreiben.

Hinsichtlich der sicherheitspolitischen Kompetenzen der Vollversammlung zeigte sich erneut die kanadische "Großmacht"-Orientierung. Obwohl die Vollversammlung tätig werden können sollte, wenn der Sicherheitsrat durch ein Veto "blockiert" wäre, sollten Sanktionsbeschlüsse keine zusätzliche

⁵⁹ Protokolle der 2., 3., 4., 5., 6., 7. und 8. Sitzung von Unterausschuss III/1, 5.5.1945, 9.5., 10.5., 11.5., 12.5., 14.5., 16.5.; Memorandum "Amendments to Dumbarton Oaks Proposals Pertinent to Chapter VI, Section A...", 10.5. in DUNCIO. Bd. XI: Commission III: Security Council. 1945, 252-5; 263ff.; 270f.; 275f.; 282f.; 289-92; 298ff.; 758-61. Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 12.5. (Zitat) in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 60.

⁶⁰ Speziell zur neuseeländischen und australischen Haltung siehe O'Shea 1949/50, 198-205.

Zustimmung des Plenums erfordern. Ähnlich "Großmacht-freundlich" war die Leitmaxime für die Treuhandbestimmungen und -organe: "Any agreement [the United Kingdom and the United States] can come to between themselves - either on points of substance or future procedure - should be endorsed by the Canadian delegation - this regardless of the attitude Australia and New Zealand might adopt". Die Delegation folgte Pearsons Empfehlung, eine Erhöhung der Zahl der nicht-ständigen Ratsmitglieder abzulehnen, selbst wenn der eigene Vorschlag über Ad-Hoc-Mitgliedschaften nicht angenommen würde. Dasselbe galt für den Ruf nach einem ständigen Sitz für die lateinamerikanischen Staaten. Zu den Wahlkriterien für Ratsmitglieder würde Kanada bei seiner Forderung bleiben, "funktionale" Regeln von der Vollversammlung festlegen zu lassen, die auf jeden Fall Vorrang vor "regionalen" Kriterien haben sollten. Zum Veto wiederholte Pearson in Übereinstimmung mit der Delegation, dass dessen Anwendungsbereich auf Sanktionsmaßnahmen beschränkt werden sollte. Hinsichtlich der Mitsprache bei Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats stimmten Wrong und die Delegation jetzt der Einschränkung zu, dass Nicht-Mitglieder nur bei Beschlüssen über die Verwendung ihrer Truppen im Rat vertreten sein sollten. Wrong erklärte, die zweite Forderung (Vertretung von Nicht-Mitgliedern bei "Interessenbetreff") stelle sicher, dass Kanada bei wichtigen Sanktionsentscheidungen repräsentiert sein würde.⁶¹

Kurz vor seiner Rückkehr nach Ottawa unterstrich King gegenüber Stettinius und Hickerson nochmals die Bedeutung einer Ad-Hoc-Vertretung im Sicherheitsrat von Staaten, deren Truppen bei Sanktionen eingesetzt werden sollten. Hickersons Vorschlag, Kanada könne in dem Zusatzabkommen eine obligatorische Parlamentszustimmung über einen Truppeneinsatz festschreiben, wies King zurück, weil dies von der Opposition als Untergrabung des Prinzips der "kollektiven Sicherheit" angegriffen und gar zum Thema des Bundeswahlkampfes gemacht werden könne. Hickersons Bedenken, der Sicherheitsrat würde im Krisenfall zu groß und zu schwer zu Beschlüssen zu bewegen zu sein, entkräftete King mit der Behauptung, dass es sich bei einer zeitweiligen Vergrößerung je nach Truppenbedarf nur um ein, zwei Ad-Hoc-Mitglieder handeln würde, so dass die Beschlussfähigkeit gewahrt bleibe. Kings Ausführungen verfehlten ihre Wirkung nicht. In der amerikanischen Delegation brachten vor allem Paswolski und Hickerson Verständnis für Ottawas innenpolitisch motivierte Forderung auf, wohingegen Vandenberg, Stassen, Connally, Stettinius und Dunn anfangs dagegen waren. Schließlich einigten sich aber alle Beteiligten darauf, nach einem für das Dominion befriedigenden Kompromiss zu suchen. Dies war damit zu erklären, dass außer Norwegen keine andere "Kleinmacht" bereit war, die Großmachtposition zu unterstützen, dass Großbritannien Ottawa in dieser Frage Beistand leistete und dass die amerikanische Delegation strikt gegen Wellingtons Änderungsvorschlag war, der bereits am 15. Mai im Unterausschuss III/3 abgelehnt wurde.⁶²

⁶¹ Zu den beiden letzten Abschnitten siehe R. G. Robertsons Protokoll des 9. Delegationstreffens, 14.5.1945, mit beiliegenden Memoranda "Commission I, Committee 1 ..." (Ritchie), 13.5.; "Commission I, Committee 2 ..." (Wilgress), 13.5.; "Commission II, Committee 2 ..." (Reid), 13.5.; "Commission II, Committee 3 ..." (Rasminsky), 13.5.; "Commission II, Committee 4 ..." (N. Robertson), 13.5. (Zitat 1); "Commission III, Committee 1 ..." (Pearson), 13.5.; "Commission III, Committee 2 ..." (Reid), 12.5.; "Commission III, Committee 2 ..." (Wrong), [o. D., 13.5.?]; "Commission IV, Committee 2 ..." (R. G. Robertson), [13.5.?] in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1.

⁶² Kings Tagebucheintrag, 14.5.1945, 480-3 in NAC, MG 26 J 13. Eayrs 1972-III, 160; Anderson 1977, 124. Protokolle des 38. und 39. Treffens der amerikanischen Delegation, 14.5. (9:05 Uhr), 15.5. (9 Uhr) in FRUS 1945-I, 707-12, 719-30. Protokolle der 7. und 8. Sitzung von Unterausschuss III/3, 15.5., 16.5. in DUNCIO 1945-XII, 325ff.; 334ff.

Auf der einen Seite folgten die kanadischen Überlegungen einer nachvollziehbaren "Mittelmacht"-Logik. Ihrer sicherheitspolitischen Dominanz gemäß müssten die Vetomächte in Krisensituationen konsequenterweise die Hauptlast tragen und könnten zu Sanktionsmaßnahmen nur begrenzt "Mittelmächte" und "kleinere Mächte" heranziehen. Außerdem würde der Sicherheitsrat bei Abstimmungen über Truppeneinsätze durch Ad-Hoc-Mitglieder nicht über Gebühr vergrößert. Auf der anderen Seite verlangsamte der Vorschlag einer gesonderten Mitbestimmung an Truppeneinsätzen das automatische Funktionieren der "kollektiven Sicherheit" gerade im Ernstfall. Weil der Sicherheitsrat jedoch selbst nach einem Mehrheitsbeschluss Mitglieder der Vereinten Nationen nicht zu einem Truppeneinsatz zwingen konnte, schrieb Ottawas Forderung in dieser Hinsicht nur ein bereits vorhandenes "Mittelmacht"- bzw. "Kleinmacht"-Veto formal fest - ein weiterer Beleg für die unausgesprochene Konzeption der "selektiven (kollektiven) Sicherheit" in der Weltorganisation.

In der Regionalismus-Debatte beschwichtigte Stettinius Brasilien, Chile, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Peru und Venezuela am 8., 14., 15. und 20. Mai und bewegte sie zur Akzeptanz der überarbeiteten Großmachtvorschläge. Der Wendepunkt war Stettinius' mündliche Zusicherung am 15. Mai, Präsident Truman habe die baldige Einberufung einer weiteren Konferenz zur sicherheitspolitischen Umsetzung der Chapultepec-Akte autorisiert. Die neue Konsensgrundlage bildete ein anglo-amerikanischer Ergänzungsvorschlag vom 12. Mai, der ein individuelles bzw. kollektives Recht auf unmittelbare Selbstverteidigung *vor* Sanktionsentscheidungen des Sicherheitsrats festschrieb und eine Überarbeitung der Regionalismus-Bestimmungen, nach denen der Sicherheitsrat friedliche Konfliktbeilegung durch regionale Organisationen im Einklang mit der Verfassung der Weltorganisation zulassen würde. Die britische Seite setzte dabei durch, dass weder die Chapultepec-Akte noch andere Regionalabkommen ausdrücklich in der Charta erwähnt wurden.⁶³ Vandenberg erklärte auf einem Fünfmächtetreffen am 16. Mai, seiner Ansicht nach decke diese Lösung die meisten Regionalismus-Änderungsvorschläge anderer Staaten ab. Tatsächlich einigte sich Unterausschuss III/4/A unter Washingtons Federführung eine Woche später auf ein "Amalgam" der Änderungsvorschläge der Lateinamerikaner und der USA bzw. der Großmächte, das für friedliche Konfliktbeilegung die Bedeutung und den Vorrang von regionalen Organisationen vor dem Sicherheitsrat und das Recht auf individuelle bzw. "kollektive Selbstverteidigung" anerkannte. Trotz seiner "anti-regionalistischen" Haltung bemerkte Kanada anerkennend, die Lateinamerikaner hätten die Gegenargumente entkräftet. Das "Amalgam" schreibe eine Überlappung der Zuständigkeiten von Sicherheitsrat und Regionalorganisation fest: "These decisions appear to intimate a measure of success for the regionalists as opposed to the proponents of universality, but, all in all, all hands appear to be content".⁶⁴

⁶³ Auszüge aus Telg. 2, Telg. 12, Stettinius, San Francisco, an Truman/Hull, Washington, 9.5.1945, 16.5.; Protokolle des 3. und 4. Fünfmächtetreffens über Änderungsvorschläge, 12.5. (14:30 Uhr), 15.5. (17 Uhr) mit beiliegenden Memoranda R. W. Hartleys (amerikanische Delegation) über das Treffen einer angloamerikanischen Entwurfsgruppe, 12.5.; Protokolle des 1., 2. und 3. Konsultationstreffens von Stettinius und lateinamerikanischen Vertretern, 14.5., 15.5., 20.5. in FRUS 1945-I, 644n42, 691-707, 712-9, 730-6, 735n25, 737ff., 825f. Auszüge aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 14.5., 15.5. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 364-8, 370f. Auszug aus Vandenberg's Tagebucheintrag, 15.5. in Vandenberg/Morris (Hg) 1952, 192f. J. Reston: "Americas Will Unite Against Aggression - Truman Plan Told Latin Conferees" in GLOBE AND MAIL, 16.5., 1. Campbell 1973a, 172-5.

⁶⁴ Protokolle der 2. und 4. Sitzung von Unterausschuss III/4, 9.5.1945 (einschl. Instruktionen an Unterausschuss III/4/A), 23.5.; [First] Interim Report to Committee III/4 On the Work of Subcommittee III/4/A ..., 15.5.; [Second] Interim Report to Committee III/4 by Subcommittee III/4/A, On the Amalgamation of Amendments ..., 23.5. in DUNCIO 1945-XII, 668f.; 679-88; 833-7; 848-51. Protokoll des 5. Fünfmächtetreffens über Änderungsvorschläge, 16.5. (15 Uhr) in FRUS 1945-I, 758-61.

Von den verbleibenden Regionalismus-Fragen wurde die Dumbarton Oaks-Bestimmung, der Sicherheitsrat solle über alle Aktivitäten oder Maßnahmen von regionalen Organisationen unterrichtet werden, mehr oder weniger unverändert als Art. 54 in die UNO-Charta übernommen. Weitere Diskussionen unter den Großmächten (Frankreich vs. die USA) gab es nur über das schließlich in UNO-Art. 53-1 verankerte vorläufige Recht auf Sanktionsmaßnahmen gegen die Feindstaaten für Einzelstaaten bzw. regionale Organisationen, das nicht dem Veto unterliegen würde. Die "Mittel-" und "Kleinmächte" waren an dieser inhaltlich wenig ergiebigen Debatte, die erst Anfang Juni endete, so gut wie nicht beteiligt, weshalb sie hier nicht weiter verfolgt wird.⁶⁵ Alles in allem überraschte es, dass sich Kanada trotz seiner hier eher skeptischen Haltung aus der Regionalismus-Diskussion heraushielt. Zu erklären ist diese Zurückhaltung damit, dass die Regionalismus-Befürworter nicht mehr in London, sondern in Lateinamerika waren, dessen politische Führung Washington vorbehalten blieb.⁶⁶

In ihrer Anfangsphase berichteten kanadische Publikationen ausführlich über die San Francisco-Konferenz, wobei die sowjetische Politik die meisten Beobachter "irritierte" und "beunruhigte". Die Journalisten lehnten eine Einladung des Lublin-Ausschusses weiterhin ab, waren aber gespalten über die Zulassung der Sowjetrepubliken und Argentinien. Die Presse stand vorbehaltlos hinter der kanadischen "Mittelmacht"-Position und äußerte sich befriedigt über Kings Rede vor dem Plenum. Nach den ersten drei Wochen ließ in der Öffentlichkeit das Interesse an der San Francisco-Konferenz deutlich nach. Dies hing mit dem in seine heiße Phase tretenden Bundeswahlkampf und der Rückkehr nicht nur der Politiker (King, St. Laurent, Graydon, Coldwell, Casselman), sondern auch der meisten Journalisten nach Kanada zusammen. Molotow und Eden flogen ebenfalls nach Hause. Weitere Gründe für die zunehmende Vernachlässigung der Konferenz waren die sich überstürzenden Ereignisse in Europa (Erschiessung Mussolinis, Selbstmord Hitlers, *VE Day*, Verhaftung Görings und des Großadmirals Dönitz, Beginn der Organisation einer kanadischen Besatzungsmacht in Deutschland, etc.), die *VE Day*-Unruhen in Halifax, *Nova Scotia*, die Bekanntgabe einer auf Freiwilligenbasis einzurichtenden Pazifikstreitmacht, erste Maßnahmen zur Demobilisierung und Aufhebung staatlicher Kontrollen in der Wirtschaft sowie die Beschäftigung mit Kriegsverbrecher(prozesse)n.⁶⁷

Telg. H-224, Pope an SSEA/CoS, 24.5. (Zitat) in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1. Memorandum "Proposal for the Amalgamation of Amendments ... by the Delegation of the United States ...", 21./23.5. in DUNCIO 1945-III, 634f. Popes Tagebucheintrag, 23.5. in NAC, MG 27 III F 1, Vol. 1. Cadogan an T. Cadogan, 19.5., 24.5. in Dilks (Hg) 1971, 744f. Telg. E.39, Forde/Evatt, San Francisco, an Chifley, Canberra, 3.6. in DAPP 8, 190ff. Vgl. Russell/Muther 1958, 702-6.

⁶⁵ *Final Report to Committee III/4 by Subcommittee III/4/A, On the Amalgamation of Amendments ...*, 8.6.1945 in DUNCIO 1945-XII, 863f Russell/Muther 1958, 706-12. UNO-Artikel 53-1 wich nur in diesem neuen vorläufigen Recht auf Sanktionsmaßnahmen von den Formulierungen in den entsprechenden zusätzlichen Großmachtänderungsvorschlägen vom 11. Mai ab.

⁶⁶ Kanada hielt sich nicht nur in der Debatte über die Regionalismus-Bestimmungen, sondern auch über die Kolonial-/Treuhandpolitik zurück. Vgl. dazu F. Flaherty: "Canada at San Francisco: Canadian Delegates Divided Work, Which Included Some Debunking" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 37 (1944/45e), 19.5.1945, 8.

⁶⁷ WIB Press Survey: April 24 - May 1, 1945, 1ff.; WIB Press Survey: May 1 - 15, 1945, 1ff., 6-13; WIB Press Survey: May 15 - 22, 1945, 1ff., 6-9; WIB Field Report 106: April 24 - 30, 1945, 1; WIB Field Report 107: May 1 - 7, 1945, 1; WIB Field Report 108: May 8 - 14, 1945, 1f.; WIB Field Report 109: May 15 - 21, 1945, 1; WIB [Press and Public Opinion] Survey 63: May 19, 1945, 2f. King kehrte am 14. Mai nach Kanada zurück, St. Laurent und Casselman am 16. Mai, Coldwell am 19. Mai und Graydon am 23. Mai. Siehe Telg., A. D. Dunton, San Francisco, an Charles Peters (MONTREAL GAZETTE), Montréal, 23.5.1945 in NAC, RG 36/31, Vol. 19, File 10-3-9. Zur CAPF, die wegen der Atombombenabwürfe über Nagasaki und Hiroshima am 6. und 9. August 1945 sowie Japans Kapitulation am 2. September nicht zum Einsatz kommen sollte, siehe G. R. Perras: "Once Bitten, Twice Shy: The Origins of the Canadian Army Pacific Force, 1944 - 1945" in G. Donaghy (Hg): *Uncertain Horizons - Canadians and Their World in 1945*. Ottawa 1997, 77-99.

9.3.2.: Die Auseinandersetzung um das Veto

Während eine Lösung der Regionalismus-Frage in greifbare Nähe rückte und der Exekutivausschuss das Ende der Konferenz ins Auge fasste, braute sich eine Auseinandersetzung über den Anwendungsbereich des Vetos zusammen. In der kanadischen Presse sank das Interesse an der Konferenz weiter, wobei sich wenige Berichte und Kommentare auf das Vetoproblem konzentrierten, die Mehrheit aber über die anderen noch zu lösenden Fragen schrieb.⁶⁸ Die Kontroverse wurde am 17. Mai im Unterausschuss III/1 ausgelöst, als der neuseeländische Vertreter fragte, wie weit der Vetoanwendungsbereich reichte. Wann würde das Veto bei einer Konfliktbeteiligung einer Großmacht wirksam? Könnte das Veto verwendet werden, wenn ein Mitglied eine Auseinandersetzung zur Diskussion vor den Sicherheitsrat bringen oder wenn der Sicherheitsrat eine Untersuchung dieses Konflikts anordnen würde? Aus australischer Sichtweise war folgende Interpretation möglich: "[T]he adverse vote of a permanent member could paralyze action by the Security Council in every stage of the pacific settlement of a dispute". Die Vetomächte könnten regionale Konfliktbeilegungsmaßnahmen, selbst wenn sie Konfliktparteien seien, regionale Sanktionsmaßnahmen und jede Chartaänderung blockieren. Der Anwendungsbereich des Vetos solle in allen diesen Fällen eingeschränkt werden, wobei Canberras Änderungsvorschlag für regionale Sanktionsmaßnahmen nur eine einfache Mehrheit von sieben Stimmen einschließlich dreier ständiger Mitglieder erfordere.⁶⁹

Die amerikanische Seite ließ durchblicken, dass sie einer Einschränkung des Vetos nicht abgeneigt sei, was die Sowjetunion und auch Großbritannien strikt ablehnten. Von kanadischer Warte aus war es bedauernswert, dass der Zusatz zum "funktionalen Wahlprinzip" für den Sicherheitsrat, nach dem die Vollversammlung entsprechende Regeln ausarbeiten sollte, im Unterausschuss III/1 von den Lateinamerikanern und den "Großen Drei" zurückgewiesen worden war. Pearson berichtete, dass der Schriftleiter des Unterausschusses vor der Presse gar behauptet habe, das "funktionale" und das "geographisch-regionale" Wahlkriterium seien gleich wichtig, was im Widerspruch zum Vorrang des ersteren Prinzips in dem angenommenen Großmachtvorschlag stand. Der Botschafter in Washington schlug schließlich eine Erklärung vor, aus der hervorgehen sollte, "that we did not approve of the veto and would give support to any reasonable measures to limit its scope without endangering acceptance of the Charter by the sponsoring powers".⁷⁰

Die Annahme des Änderungsvorschlags zur Ad-Hoc-Repräsentation von Nicht-Mitgliedern im Sicherheitsrat bei Entscheidungen über eine Truppenverwendung war unsicher. Die amerikanische Delegation war geneigt, dem Dominion nach der Maßgabe *No Taxation Without Representation*

⁶⁸ WIB Press Survey: May 15 - 22, 1945, 6f.; WIB Press Survey: May 2 - 29, 1945, 4; WIB Field Report 109: May 15 - 21, 1945, 1. Vgl. dazu den Kommentar "UNCIO" in *Canadian Forum* 25, Nr. 293 (1945/46), 1.6.1945, 55f.

⁶⁹ Korrigiertes Protokoll der 9. Sitzung von Unterausschuss III/1, 17.5.1945 (Zitat); *Statement of Questions by ... New Zealand and of Replies by ... the United Kingdom ...*, [o. D., 17.5.] in *DUNCIO* 1945-XI, 305f.; 309f.; 317-25. Auszug aus Cadogan an T. Cadogan, 17.5. in Dilks (Hg) 1971, 743. Telg. E.38, Forde/Evatt, San Francisco, an Chifley, Canberra, 3.6. in *DAFP* 8, 188ff. O'Shea 1949/50, 166-9; Russell/Muther 1958, 716ff. Zum Vetostreit siehe Krylov 1949-I, 211-23; Benedicks 1989, 233-46.

⁷⁰ R. G. Robertsons Protokoll des 12. Delegationstreffens, 17.5.1945 (Zitat); Telg. H-197, USSEA an SSEA, 18.5. in *NAC*, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1. Protokolle des 43. und 44. Treffens der amerikanischen Delegation, 17.5. (8:30 Uhr), 17.5. (18 Uhr), in *FRUS* 1945-I, 768-74, 778-90. Campbell 1973a, 177f.

Unterstützung zuteil werden zu lassen. Als Fürsprecher Kanadas unternahm es Jebb, einen einschränkenden Kompromissentwurf auszuarbeiten, der mit Zustimmung der amerikanischen Delegation von Hickerson verbessert wurde: Nicht-Mitglieder sollten *nach* einer Entscheidung über Sanktionsmaßnahmen an Ratsdiskussionen und -entscheidungen über dazu notwendige militärische Beiträge (Transitrecht, Stützpunkte, Truppen, etc.) teilnehmen können. Dies entsprach der Lösung, die King seiner Delegation als die wahrscheinlichste angekündigt hatte. Die Sowjetunion lehnte die "Generalisierung" einer Ad-Hoc-Teilnahme ab, zeigte aber ihre Bereitwilligkeit, im Falle Kanadas eine Ausnahme zu machen. Pope berichtete am 23. Mai, dass alle Großmächte außer der UdSSR mehr oder weniger zugestimmt hätten, einen entsprechenden neuen Paragraphen in die Charta aufzunehmen, der acht Tage später von den Unterausschüssen III/1 und III/3 (s. u.) gemeinsam verabschiedet wurde.⁷¹

Der Erfolg dieses kanadischen Änderungsvorschlags und die weiterschwelende Vetokontroverse waren unter den wenigen Themen der San Francisco-Konferenz, die von der heimischen Presse in der Schlussphase des Bundeswahlkampfes behandelt wurden. Abgesehen von der andauernden Sorge um das Veto herrschte unter den Journalisten Verwirrung, wie Ottawas Änderungsvorschlag zu bewerten sei, ob er ein volles Stimmrecht beinhaltete, was zutraf, oder nur ein "Recht zur Distanzierung" von Ratsentscheidungen. McHenry bemerkte im *Canadian Forum*, dass die meisten Änderungsvorschläge zur Beschränkung der Kompetenzen des Sicherheitsrats unausgegoren seien und wohl nicht angenommen würden. Hinsichtlich des Vetos war McHenry vorsichtig optimistisch, dass seine Anwendung bei friedlicher Konfliktbeilegung eingeschränkt oder gar abgeschafft werden könnte.⁷²

Wie die Pazifikdominien befürwortete Pearson im Unterausschuss III/1 eine Abschaffung des Vetos für friedliche Konfliktbeilegung. Kanada würde allerdings vorsichtig vorgehen:

"What we must do is separate the veto on enforcement action from that on pacific settlement. If we can assure the Russians that we have no intention of tampering with the former, they may give way on the latter. At the same time, we cannot come out absolutely and flat-footedly against the veto, because we may have to pay this price for the Organization if the Russians insist".⁷³

Doch die Haltung des Kreml zum Jalta-Veto war unbeweglich. Wie Wilgress' Bemerkungen zeigten, verhärtete sich die kanadische Haltung in dieser Frage aus diesem Grund in den nächsten Tagen, weil allein Moskau für die gegenwärtige Sackgasse verantwortlich gemacht wurde. (Der britische Widerstand gegen eine Änderung der Jalta-Formel war den Kanadiern offensichtlich nicht bewusst):

"[T]he veto question ... was so important that we should not allow consideration for the Soviet position to stand in our way in attempting to secure a change in the present text. The U.S.S.R. was in a very weak position on this and could not afford an appeal to public opinion. [Wilgress] thought it was

⁷¹ R. G. Robertsons Protokoll des 14. Delegationstreffens, 19.5.1945; Telg. H-203, USSEA an SSEA, 19.5.; Telg. H-218, H-254, Pope an SSEA/CoS, 23.5., 31.5. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1. Pearsons Tagebucheintrag, 21.5. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Protokolle des 46. und 47. Treffens der amerikanischen Delegation, 18.5. (18 Uhr), 19.5. (9 Uhr) in FRUS 1945-I, 799-811.

⁷² WIB Field Report 110: May 22 - 28, 1945, 1; WIB Field Report 111: May 29 - June 4, 1945, 1; WIB Press Survey: May 29 - June 6, 1945, 4. D. E. McHenry: "The San Francisco Conference: An Appraisal" in *Canadian Forum* 25, Nr. 293 (1945/46), 1.6.1945, 62f.

⁷³ Pearsons Tagebucheintrag, 18.5.1945 (Zitat) in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Vgl. Pearsons Erklärung im Protokoll der 10. Sitzung von Unterausschuss III/1, 18.5. in DUNCIO 1945-XI, 332-7, 332. R. G. Robertsons Protokoll des 14. Delegationstreffens, 19.5. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1.

important that we should learn the proper technique for dealing with the Soviet. It would be a mistake to be 'tough' all down the line but it was necessary to stand very firmly on important issues that could well be defended".

Unter Kanadas, Australiens und Neuseelands Führung hätten wohl mehr als zwei Drittel des Unterausschusses III/1 gegen das Jalta-Veto gestimmt; selbst die Delegation der USA ging von einer 32 : 8-Niederlage aus. Südafrika war das einzige Dominion, das die Jalta-Formel unterstützte, um die Einmütigkeit der Großmächte zu erhalten. Angesichts dieser Frontstellung setzte Unterausschuss III/1 am 18. Mai den Unterausschuss III/1/B zur Klärung der Jalta-Formel ein, der unter Evatts Regie eine Liste von Fragen an die Großmächte zur Anwendung des Vetos ausarbeitete.⁷⁴

Verschiedene Mitglieder der amerikanischen Delegation wie der ehem. Gouverneur von Minnesota, Harold Stassen, oder die Senatoren Connally und Vandenberg hofften auf die Annahme von Cadogans inoffizieller, nicht abgesprochener Kompromissinterpretation, nach der das Veto weder bei Entscheidungen über die Untersuchung von Konflikten noch bei Beschlüssen über Empfehlungen zur friedlichen Konfliktbeilegung verwendet werden könnte. Dagegen betonten Stettinius und seine Beamten, jede Änderung des Jalta-Vetos würde eine Nicht-Unterzeichnung der Charta seitens des Kreml nach sich ziehen. Nachdem Truman Stettinius freie Hand gegeben hatte, kam in einer langen Diskussion am 25. Mai zum Vorschein, dass sich selbst die Delegation nicht darüber einig war, ob die Diskussion einer Krise im Sicherheitsrat nach dem Jalta-Veto blockiert werden könnte.⁷⁵

Zwischen dem 23. und 25. Mai bestätigten Diskussionen der "Großen Drei", dass die Sowjetunion nicht bereit war, über die buchstabengetreue Interpretation der Jalta-Formel hinauszugehen. Das Veto würde also bei Entscheidungen über friedliche Konfliktbeilegung angewendet werden, was die anderen Großmächte nur äußerst widerwillig in die gemeinsamen Antworten auf die Fragen von Unterausschuss III/1 aufzunehmen bereit waren. Diese Interpretation des Jalta-Vetos betraf auch Entscheidungen, ob der Sicherheitsrat über einen Konflikt diskutieren sollte oder nicht, was der amerikanische Entwurf für die Antworten an Unterausschuss III/1 nicht explizit einschloss. Nach einer hitzigen Debatte einigte sich die amerikanische Delegation darauf, die Jalta-Formel zwar zu verteidigen, um die Eintracht unter den "Großen Drei" zu bewahren. Die USA würden aber weiterhin versuchen, eine "liberalere Interpretation" über den Anwendungsbereich des Vetos zu erreichen. Dafür war laut Stettinius

⁷⁴ R. G. Robertsons Protokolle des 14., 15. und 16. Delegationstreffens, 19.5.1945, 21.5. (Zitat), 22.5. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1. Protokolle der 10. und 11. Sitzung von Unterausschuss III/1, 18.5., 21.5.; Protokoll der 1. Sitzung von Unterausschuss III/1/B, 19.5. in DUNCIO 1945-XI, 332-7, 336; 347-52, 817f. Cadogan an T. Cadogan, 19.5. in Dilks (Hg) 1971, 744. Vandenberg's Tagebucheintrag, 20.5. in Vandenberg/Morris (Hg) 1952, 196f. Pearsons Tagebucheintrag, 21.5. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Protokoll des 48. Treffens der amerikanischen Delegation, 20.5. (12 Uhr) in FRUS 1945-I, 813-23. Telg. E.38, Forde/Evatt, San Francisco, an Chifley, Canberra, 3.6. in DAFP 8, 188ff. O'Shea 1949/50, 169f.; Russell/Muther 1958, 719. Pope war ähnlicher Ansicht wie Wilgress: "We have been told in the clearest language that the U.S., and I presume the U.K., are going to remain true to the Yalta Agreement, yet we know in their hearts they would like to see the Australian amendment rammed down their throats. It is possible that Russia, if out-voted, would walk out, but my feeling is that if she did, it simply means that she has never had the slightest intention of contributing to the setting-up of a worthwhile organization". Popes Tagebucheintrag, 21.5. in NAC, MG 27 III F 1, Vol. 1. Vgl. Pope 1962, 274f.

⁷⁵ Protokolle des 48., 49. und 53. Treffens der amerikanischen Delegation, 20.5.1945 (12 Uhr), 21.5. (9:05 Uhr), 25.5. (9:05 Uhr) in FRUS 1945-I, 813-23; 826-31; 873-89. Auszug aus Stettinius' Tagebuchaufzeichnungen, 23.5., 26.5. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 377-81. Cadogans Vetointerpretation, 17.5. in *Statement of Questions by ... New Zealand and of Replies by ... the United Kingdom ...* in DUNCIO 1945-XI, 317-24, 320-4. Zu Stassens Opposition gegen ein absolutes Veto siehe H. E. Stassen: "Die nächsten 40 Jahre: Das Werk von San Francisco in der Sicht eines Mitglieds der Delegation der Vereinigten Staaten" in Vereinte Nationen 33-5/6 (1985), 146-9, 146. Zur Haltung der USA generell siehe Campbell 1973a, 177ff. Zu Cadogans vorher nicht mit den anderen Großmächten abgesprochenen Interpretation siehe Krylov 1949-I, 214n2.

ein direkter Appell an Moskau erforderlich, denn Botschafter Gromykos Instruktionen seien, auf keinen Fall vom strikten Wortlaut der Jalta-Formel abzuweichen. Ein solcher Appell schien auch deshalb ratsam, weil sowjetische Vertreter während einer Fünfnächtekonsultation in Ermangelung neuer Instruktionen auch auf einem Veto für Entscheidungen darüber bestanden, ob eine Angelegenheit prozedural oder sicherheitspolitisch wäre (das sog. "doppelte Veto").⁷⁶

Während die Vetofrage weiter gährte, rückte das "Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten" kurzfristig ins Rampenlicht. Unterstützt von Neuseeland, Südafrika, Mexiko, Peru und schließlich auch Großbritannien bestand Australien darauf, die in den Großmachtvorschlägen enthaltenen Ausnahmen von diesem Prinzip (Feststellung von Bedrohungen des Friedens oder feindseligen Akten und entsprechende Maßnahmen des Rats) strikt auf Sanktionsmaßnahmen des Sicherheitsrats zu beschränken, weil andernfalls seine Einwanderungspolitik beeinträchtigt werden könnte. Frankreich, Belgien, China und Norwegen hegten zwar Zweifel an einer solchen weiteren Verabsolutierung des "Prinzips der Nicht-Einmischung", was etwa die Kontrolle der Beachtung von Menschenrechten schwächen würde. Ottawa instruierte seine Delegation, jeden Kompromiss zwischen Großbritannien, den USA und den Pazifikdominien zu unterstützen. Am 14. Juni wurde der die Großmachtvorstellungen nur leicht modifizierende australische Kompromissvorschlag (der spätere UNO-Art. 2-7) mit überwältigender Mehrheit (einschließlich Kanadas) angenommen.⁷⁷

Vor dem Hintergrund der Vetokrise nahmen mittlerweile die Spannungen auf der Konferenz zu:

"The Conference atmosphere is thick with alarm and despondency about Russia. Wherever two or three are gathered together in the hotel bedrooms and sitting-rooms ... you can bet that the subject is the U.S.S.R. - speculation about their intention, argument as to the best way of dealing with them ... [.] gloomy realization that by unscrupulous conference tactics they may be courting and perhaps winning the favour of the 'working classes'. This fear of Russia casts its long shadow over the Conference".

Reid erinnerte sich später daran, wie Robertson einmal nach Erhalt von Delegationsberichten über die Ausschussarbeit seufzte: "I wish to God somebody would come [back] into this room and not start his report by saying 'those Goddamned Russians'".⁷⁸

Im Unterausschuss III/3 machte die sowjetische Seite Ende Mai jedoch gewisse Fortschritte. Am 30. Mai informierte Wrong seine Delegation, die Großmächte seien bereit, bei einer Entscheidung über Truppenverwendung eine Vertretung nicht-ständiger Mitglieder zuzulassen. Moskau habe allerdings zu verstehen gegeben, dass Ottawa dafür in den beiden anderen Punkten - eine vollwertige Ad-Hoc-Mitgliedschaft bei Interessenbetreff oder Konfliktbeteiligung - nachgeben müsse, was auch geschah. Ein

⁷⁶ Protokolle des 8. und 9. Fünfnächtetreffens, 25.5.1945 (11 Uhr), 26.5. (9:15 Uhr); Protokoll des 54. Treffens der amerikanischen Delegation, 26.5. (9:03 Uhr) in FRUS 1945-I, 889-910, 926-35. Vandenberg's Tagebucheintrag, 26.5. in Vandenberg/Morris (Hg) 1952, 199f. Russell/Muther 1958, 720-30.

⁷⁷ Telg. H-240, USSEA an SSEA, 27.5.1945 (mit M. McKenzies Marginalie: "Agreed by P.M."); Telg. D-257, SSEA an USSEA, 28.5.; R. G. Robertsons Protokolle des 19. und 20. Delegationstreffens, 25.5., 26.5. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1. Protokolle der 8., 15., 16. und 17. Sitzung von Unterausschuss I/1, 17.5., 11.6., 13.6., 14.6.; Memorandum "Supplement to Report of Rapporteur. Committee I/1 ...", 18.6. in DUNCIO. Bd. VI: Commission I: General Provisions. 1945, 310ff.; 421-4, 424; 486-9; 494-9; 507-13. Die australische Sichtweise dieses Problems ist in Telg. E.42, Evatt, San Francisco, an australisches Außenministerium, 6.6. in DAFP 8, 201-8.

⁷⁸ Ritchies Tagebucheintrag, 23.5.1945, 19.6. in Ritchie 1974, 192 (Zitat 1), 201f. Granatsteins Interview mit Reid, 21.7.1977 (Zitat 2), zitiert in Granatstein 1981, 152f. Vgl. Reid 1983, 26; Reid 1989, 194.

Treffen der Unterausschüsse III/1/B und III/3/A⁷⁹ nahm den leicht modifizierten Vorschlag Kanadas über die Ad-Hoc-Repräsentation stimmberechtigter Nicht-Mitglieder (der spätere UNO-Art. 44) an, den das Dominion und Unterausschuss III/3 am 2. Juni einstimmig verabschiedeten:

"When a decision to use force has been taken by the Security Council, it shall, before calling upon any member not represented on it to provide armed forces in fulfilment of its obligations ..., invite such member[,] if it so requests[,] to send a representative to participate in the decisions of the Security Council concerning the employment of contingents of its armed forces".

Nach einem australischen Vorschlag sollte der Sicherheitsrat Abkommen über das Zur-Verfügung-Stellen von Streitkräften mit Staatengruppen oder einzelnen Mitgliedern abschließen, anstatt sich auf Abkommen nur unter Mitgliedern zu verlassen, wie im Dumbarton Oaks-Plan vorgesehen. Diese vereinfachte Prozedur und Stärkung des Rats wurde von Brasilien, Griechenland, Indien, Kanada, und Neuseeland unterstützt. Canberras Vorschlag wurde nur leicht modifiziert am 4. Juni gebilligt.⁸⁰

In der Zwischenzeit hatte sich der Kreml zu Antworten auf die Fragen von Unterausschuss III/1 durchgerungen. Wie Stettinius vorher angedeutet hatte, gab Gromyko am 1. Juni bekannt, dass für Moskau das Veto auch für Entscheidungen gelten sollte, ob der Sicherheitsrat einen Konflikt diskutieren und über friedliche Beilegungs- oder Sanktionsmaßnahmen abstimmen könnte. Außerdem hatte die sowjetische Seite zu verstehen gegeben, dass sie das "doppelte Veto" für Entscheidungen darüber unterstütze, ob eine Frage rein prozedural sei (kein Veto) oder sicherheitspolitische Implikationen habe (Veto). Diese Haltung versetzte Washington in Krisenstimmung. Truman stimmte Stettinius' telefonischer Empfehlung zu, Botschafter Harriman und Harry Hopkins, der gerade in Moskau weilte, zu instruieren, vehement dagegen zu protestieren: "This is a wholly new and impossible interpretation".⁸¹

Im Gefolge eines NEW YORK TIMES-Artikels von Reston brach der Vetostreit am selben Tag in aller Öffentlichkeit und in voller Stärke aus. Lord Halifax unterrichtete die Dominien über die britischerseits erwogenen Alternativen: eine Erklärung des Scheiterns der Konferenz; eine Änderung der Jalta-Formel, was als Zurückweisung der Sowjetunion zu ihrem Rückzug von der Konferenz führen könnte; oder eine von Halifax bevorzugte Erklärung, dass die noch offenen Fragen vor Unterzeichnung einer provisorischen Charta geklärt werden sollten, die erst dann in Kraft treten würde, wenn sich die Vereinten Nationen auf eine Interpretation zum Veto geeinigt hätten. Zwei Tage später erläuterte

⁷⁹ Das Protokoll der Sitzung der beiden Ausschüsse am 31. Mai erwähnte keine Diskussion über Ottawas Änderungsvorschlag. Siehe den knappen Bericht über die Diskussion des kanadischen Änderungsvorschlags im Protokoll der 17. Sitzung von Unterausschuss III/3, 2.6.1945; sowie die dieses Thema nicht erwähnenden *Summary Minutes of the Meetings of Subcommittee III/3/A, May 31 and June 1, to Consider Redraft of Chapter XII*, 1.6. in DUNCIO 1945-XII, 417-22, 417ff.; 651f. *Agenda for Joint Meeting of Subcommittees III/1/B and III/3/A*, 30.5. in DUNCIO 1945-XI, 821(n*).

⁸⁰ R. G. Robertsons Protokolle des 17. und 22. Delegationstreffens, 23.5.1945, 30.5.; Telg. H-247, H-270, USSEA an SSEA, 29.5., 3.6.; Telg. H-218, H-254, Pope an SSEA/CoS, 23.5., 31.5. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1. Protokolle der 14., 15. und 18. Sitzung von Unterausschuss III/3, 26.5., 28.5., 2.6., 4.6. in DUNCIO 1945-XII, 379-82, 382; 391ff.; 431-6, 433. Popes Tagebucheinträge, 26.5., 28.5., 2.6. in NAC, MG 27 III F 1, Vol. 2.

⁸¹ Stettinius Memorandum über ein Gespräch mit Gromyko, 31.5.1945; Protokoll des 11. Fünfinächtetreffens, 1.6.; Telg. 1203, geschäftsführender SoS/Grew an amerikanischen Botschafter in Moskau/Harriman und Hopkins, 2.6. (Zitat); Telg. 1212, Stettinius an Harriman, 3.6.; Telg. 1882, Harriman an Stettinius, 3.6.; Telg. 3, 4, Stettinius an Grew für Harriman, 3.6. in FRUS 1945-I, 1011-22; 1071-86, 1073; 1117-20; 1131-6. Auszüge aus Stettinius' Tagebucheinträgen, 1.6., 2.6. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 383f. Telg. E.41, Forde/Evatt, San Francisco, an Chiffley, Canberra, 4.6. in DAFP 8, 193-6. Truman 1955-I, 287. Vgl. Russell/Muther 1958, 731ff.; Reid 1983, 54ff.

Stettinius Commonwealth-Vertretern einen möglichen Kompromiss, nach dem Mitgliedstaaten ein vetounabhängiges Recht auf Anhörung im Sicherheitsrat haben würden, wobei das Veto bei der Folgeentscheidung, ob der Rat einen Konflikt diskutieren würde, verwendet werden könnte. Alle Teilnehmer waren der Ansicht, dass die Konferenz auf keinen Fall nur wegen der Vetokrise scheitern dürfe. Evatt als einer der schärfsten Vetokritiker⁸² war sogar bereit, die Jalta-Formel unverändert zu übernehmen, vorausgesetzt, die Großmächte gelobten einen zurückhaltenden Vetogebrauch. Wie andere Delegationen so waren auch die Kanadier über die Vetokrise äußerst besorgt: "The news is so bad that it is unbelievable but perhaps the thing can be saved. ... Everybody is in a blue state - Norman [Robertson], Hume [Wrong], Dana [Wilgress]".⁸³

Hinter den Kulissen arbeitete Stettinius fieberhaft, kam aber mit Gromyko zu keiner Lösung. In Moskau dagegen gelang es Hopkins und Harriman im Beisein von Bohlen und Molotow am 6. Juni, den Kreml zur Änderung seiner Haltung zu bewegen. Stalin verwarf die von seinem Außenminister vorgetragenen Feinheiten der eigenen Vetoposition mit der Bemerkung "Molotov, that's nonsense":

"Marshal Stalin remarked that he thought [deciding whether or not the council should take up and discuss any given question] was an insignificant matter and that they should accept the American position. ... [H]e had no objection to a simple majority being applied in discussions relating to pacific settlement but of course not to any matter involving enforcement action".⁸⁴

Die kanadische Delegation unterrichtete Ottawa darüber, dass sich die vier Großmächte in ihren Antworten auf die 23 Fragen von Unterausschuss III/1 zu einer gemeinsamen Vetoerklärung durchgerungen hatten. Gromyko hatte auf einem Treffen der "Großen Fünf" erklärt, die Sowjetunion halte weiterhin an der Jalta-Formel fest, sei aber bereit, eine Ausnahme zu machen, wenn der Sicherheitsrat darüber abstimmen würde, ob er einen Konflikt diskutieren würde oder nicht. (Eine solche Entscheidung würde somit als prozedural betrachtet). Die aus Moskaus Wende resultierende Erklärung der Großmächte war trotz gegenteiliger britischer Bemühungen an der entscheidenden Stelle vage: Sie legte weder fest, wie genau die Abstimmung über die Diskussion eines dem Sicherheitsrat vorgetragenen Konflikts aussehen sollte, noch erwähnte sie genaue Regelungen zum Recht von Mitgliedern, dem Rat Konflikte vorzutragen. Die vier Großmächte versprachen schließlich einen zurückhaltenden Vetogebrauch: "It is not to be assumed ... that the permanent members ... would use their 'veto' power

⁸² Siehe dazu Gromykos Urteil: "[O]ur rudest opponents were often not the great powers, but rather their dependents. This was most noticeable of the British dominions, which had not yet acquired their own political identities. ... Evatt, ... Fraser ... and Mackenzie King ... all made themselves look silly as they tried to drown the right of veto in a torrent of words. Obviously the British were using their loyal partners to front for them when they themselves found it awkward to come out against the principle of Security Council unanimity" (Gromyko 1990, 118f.). Vgl. Krylov 1949-I, 211.

⁸³ Telg. H-271, H-274, USSEA an SSEA/(King), 3.6.1945, 5.6.; Telg. INTEL 45, britischer Premierminister, London, an Lord Halifax, 13.6. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1/2. Auszüge aus Memorandum "Transcript of Telephone Conversation [Pasvolsky - Stettinius]", 3.6. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 386f. Reid an R. Reid, 2.6., 4.6. (Zitat) in Reid 1983, 53f., 56. J. Reston: "Russia Asks For Global Veto For Big Five" in NEW YORK TIMES, 3.6., 1, 24. Reston war weder der einzige noch der erste Journalist, der das genaue Ausmaß der Vetokrise erkannte. Vgl. C. R. Blackburn: "New Hitch Seen On Veto Issue At San Francisco" in GLOBE AND MAIL, 29.5., 2.

⁸⁴ Memorandum R. W. Hartleys über ein Gespräch von Stettinius mit Gromyko, 4.6.1945; Telg. 1228, geschäftsführender SoS/Grew an amerikanischen Botschafter in Moskau/Harriman und Hopkins, 5.6. in FRUS 1945-I, 1152-8, 1170f. Sherwood ²1950, 910ff. (Zitat 2); Bohlen 1973, 220f. (Zitat 1); Harriman/Abel 1976, 473ff. Der Vetokompromiss wurde am Nachmittag des 7. Juni bekanntgegeben. Siehe Protokoll der 5. Sitzung des Steuerungsausschuss, 7.6. in DUNCIO 1945-V, 244f. Auszüge aus Stettinius' Tagebucheinträgen, 7.6. in Campbell/Herring (Hg) 1975, 392-5.

wilfully to obstruct the operation of the [Security] Council". Aus kanadischer Sicht machte Robertson sich keine Illusionen über den Wert dieser Erklärung: "Coupled with satisfaction at the solution of this question, there is a widespread view here that the Soviet Government have outmanoevred opponents to the veto. They have succeeded in maintaining the veto on the right of 'free investigation' and the veto on the entire procedure for peaceful settlement".⁸⁵

Erst Unterausschuss III/1, dann Hauptausschuss III und schließlich das Plenum stimmten der Jalta-Formel zu, wobei die Erklärung der Großmächte nicht einmal als offizielle Interpretation zum Vetogebrauch angenommen wurde, nachdem der kanadische Delegierte von einer Abstimmung darüber abgeraten hatte. Im Unterausschuss III/1 insistierte Evatt am 9. Juni "in a very powerful statement", dass alle Entscheidungen über friedliche Konfliktbeilegung als prozedural und "vetofrei" betrachtet werden sollten, was keine Mehrheit fand. Nach einer Entgegnung Websters⁸⁶ kam es zu einem Schlagabtausch mit Fraser und Evatt, in dem der Neuseeländer die britische Haltung als "contemptible" und "most dishonest" bezeichnete. Pearson intervenierte und entschärfte diesen peinlichen "Familienstreit" des Commonwealth. Anschließend versuchten Robertson und Pearson, Evatt zum Einlenken zu bewegen, wobei Ottawas halbherzige "Mittelmacht"-Haltung klar zum Vorschein kam:

"We can continue to oppose the Soviet Union and other Great Powers on essentially secondary questions [such; d. V.] as the method of election of the Secretary General, nomination of Deputy-Secretaries or the omission of 'expulsion' from the Charter, but we should not insist on forcing decisions on such central questions as veto and amendment to a vote in which our association with other middle and smaller Powers might well result in the rejection of the Dumbarton Oaks proposals".

N. Robertson erläuterte der Delegation, dass eine von Evatt nicht erwartete Unterstützung der australischen Position einen dramatischen Wendepunkt markieren könne: "[T]he position with which we were now faced was one in which, if we threw our weight in energetically behind Dr. Evatt, we could probably defeat the Great Powers on the veto". Im Ausschuss erklärte Pearson jedoch: "While he could not accept the interpretation of the voting procedure as satisfactory, he felt that it was not too high a price to pay for a world organization which was good in so many other respects". Ottawa entschied sich also für eine "Großmacht"-dominierte Weltorganisation und gegen die Verteidigung der "Mittelmacht"-Position. Das Abstimmergebnis in Unterausschuss III/1 am 12. Juni über den australischen Änderungsvorschlag, friedliche Konfliktbeilegungsmaßnahmen vom Veto auszunehmen, drückte die Unzufriedenheit Ottawas und anderer Mächte aus (10 Stimmen dafür, 20 dagegen und 15 Enthaltungen einschließlich Kanadas⁸⁷). Dieses Ergebnis zeigte aber, dass die Mehrzahl der Mitglieder der Vereinten

⁸⁵ Telg. H-294 (Zitat), H-295, USSEA an SSEA, 9.6.1945 in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.2. Zur Bewertung des Vetozugeständnisses der Sowjetunion vgl. das Urteil in B. T. Richardson an seine Frau, Wanda Richardson, 7.6., 8.6. in NAC, MG 30 D 289, Vol. 1, File 10.

⁸⁶ Webster war eine kontroverse Persönlichkeit: "[S]ome of the British delegates, such as C. K. Webster and the Foreign Office representatives, were very rude indeed. Webster is a very dogmatic man, talks everybody down and refers to their arguments as poppycock. He did as much harm on his side as anything done on the other side" (Eggleston). - "Professor Webster had taken Cadogan's place for the U.K., and he was a most unfortunate substitute. He has a sort of sneering, arrogant manner, which is most irritating" (Pearson). - "[Webster] is a domineering professor who speaks like God Almighty to Job [Hiob; d. V.]" (Reid). F. W. Eggleston (austral. Gesandter in Washington) an Bruce, 9.7.1945 in DAFP 8, 243-7; Pearsons Sammeltagebucheintrag, 5.6. - 9.6. in NAC, MG 26 N 8, Vol. I; Reid an R. Reid, 23.5. in Reid 1983, 48f.

⁸⁷ Für die australische Position stimmten: Brasilien, Chile, Iran, Kuba, Mexiko, die Niederlande, Neuseeland und Panama. Argentinien, Äthiopien, Belgien, Bolivien, Griechenland, Guatemala, Indien, Irak, Kanada, Luxemburg, Peru, Saudi Arabien, Syrien, die Türkei und Venezuela enthielten sich. Ägypten, El Salvador, Ecuador, Haiti und Paraguay blieben der Abstimmung fern. Südafrika stimmte als einziges Dominion mit den Großmächten gegen Canberras Vorschlag.

Nationen die Kompromisslosigkeit der Großmächte letzten Endes in Kauf nahmen und entweder darauf hofften, die Charta könnte später geändert werden, oder die Großmächte würden das Veto nur mit größter Zurückhaltung verwenden. Die hohe Zahl der Enthaltungen und Abwesenheiten bei der Abstimmung über Canberras Änderungsvorschlag drückte einen stillen Protest gegen das Jalta-Veto aus, für das Kanada am nächsten Tag stimmte.⁸⁸ In der Presse wurde die Nachricht der Übereinkunft der Großmächte mit entsprechend widerwilliger Erleichterung - "a great negative victory" (Fraser) - aufgenommen, da sie keine wirkliche Konzession der Sowjets darstellte, aber immerhin das Haupthindernis auf dem Weg zur Charta beseitigte.⁸⁹

9.3.3.: Schlußphase und Bilanz der Konferenz

Nachdem sie in dieser Vetofrage erhebliche Konzessionen gemacht hatten, erwarteten viele "Mittel"- und "Kleinmächte" Zugeständnisse der Großmächte über Chartaänderungen und Austritte von Mitgliedern. Die "Großen Vier" hatten eine leichte Modifikation ihres Vorschlags einer Chartarevisionskonferenz akzeptiert, für deren Einberufung nach fünf/zehn Jahren nur noch eine Zweidrittel- anstatt einer Dreiviertelmehrheit erforderlich sein sollte. Die kanadische Delegation war damit einverstanden, bat aber um Instruktionen, ob nicht etwas lockerere Bestimmungen für die Annahme der von einer solchen Konferenz vorgeschlagenen Verfassungsänderungen statt der propagierten Ratifikationen durch die Großmächte und eine Mehrheit der Mitglieder besser wären. Zum Veto bei Verfassungsänderungen stellte sich die Frage, ob die Charta Austrittsbestimmungen enthalten sollte, was das positive Bild der Weltorganisation beeinträchtigen könnte, es aber einigen Staaten erleichtern würde, weit reichende sicherheitspolitische Verpflichtungen auf unbestimmte Zeit zu übernehmen. Unterausschuss I/2 war mehrheitlich gegen eine explizite Austrittsklausel, die der Universalität und Freiwilligkeit der Mitgliedschaft entgegenstünde. Mitglieder würden nur die Möglichkeit haben, nach dem Völkerrechtsgrundsatz *rebus sic stantibus* (Aufkündigung eines Vertrags wegen geänderter Umstände oder einer Bedrohung der staatlichen Existenz durch dessen Bestimmungen) zu handeln. Zur Mitgliedschaft sprach sich N. Robertson für eine Unterstützung von Italiens Antrag auf Aufnahme aus, was die Universalität der Weltorganisation fördern, die Unterrepräsentation Westeuropas beheben helfen und die antifaschistische Regierung in Rom stärken würde. Der Staatssekretär berichtete

⁸⁸ Zu den vorhergehenden beiden Abschnitten siehe Memorandum, Read an King, 11.6.1945, mit beiliegendem H-303, USSEA an SSEA, 10.6. (Zitat 1; mit M. McKenzies Marginalie "P.M. agreed"); Telg. D-329, SSEA an USSEA, 12.6.; R. G. Robertsons Protokolle des 33. und 34. Delegationstreffens, 11.6. (Zitat 2), 12.6. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1/2. Protokolle der 16., 17., 18., 19. und 20. Sitzung von Unterausschuss III/1, 9.6., 11.6. (Zitat 3), 12.6., 12.6., 13.6. und beiliegender Anhang A: *Statement by ... Australia: Voting Procedure in the Security Council*, 9.6. in DUNCIO 1945-XI, 430-40; 454-60, 459; 471-6; 486-95, 494f.; 512-9. Auszug aus Websters Tagebucheintrag, 9.6. in Reynolds/Hughes (Hg) 1976, 68. Pearsons Tagebucheintrag, 5. - 9.6., 11.6. in NAC, MG 26 N 8, Vol. 1. Kings Tagebucheintrag, 13.6., 591f. in NAC, MG 26 J 13. Telg. E.47, Telg., Evatt, San Francisco, an Chifley, Canberra, 11.6., 13.6. in DAFP 8, 210ff. Cockram an Stephenson, 16.6. in PRO, DO 35/1884, WR 208/261. O'Shea 1949/50, 172-9; Holmes 1979-I, 246, 249. United Nations: Yearbook of the United Nations. Special Edition: UN Fiftieth Anniversary, 1945 - 1995. Den Haag/Boston/London 1995, 18ff.

⁸⁹ WIB Press Survey: June 5 - 12, 1945, 3; WIB Press Survey: June 12 - 19, 1945, 1ff.; WIB Field Report 112: June 5 - 11, 1945, 1; WIB Field Report 113: June 12 - 18, 1945, 1; WIB [Press and Public Opinion] Survey 65: June 16, 1945, 2. Fraser 1945c, 46 (Zitat).

schließlich, die Delegation habe für die von der Konferenz verabschiedete Aufnahme Dänemarks gestimmt.

Ottawa sprach sich für flexible Einberufungsbedingungen einer Chartarevisionskonferenz aus, was sicherstellte, dass wirklicher Bedarf vorhanden war, und Festlegungen auf einen bestimmten Termin vermied, an dem die Großmächte u. U. gegen eine solche Konferenz sein würden. Read war weiterhin der Ansicht, es sei besser, *de iure* auf eine Austrittsklausel zu verzichten, *de facto* aber die Möglichkeit *rebus sic stantibus* zuzulassen. Auf Vorschlag Kanadas und Belgiens entschied sich Unterausschuss I/2 am 17. Juni für diese Lösung. Zu Italiens Mitgliedschaft erklärte Ottawa, dass dies Frankreichs und Jugoslawiens Territorialansprüche vor einem Friedensvertrag komplizieren und womöglich die Polen-Kontroverse wiederbeleben würde, weshalb die Delegation keine Initiative ergreifen sollte.⁹⁰

Während die San Francisco-Konferenz in ihre Schlussphase trat, war am 11. Juni 1945 der Tag der Bundeswahl gekommen. Kings Regierung wurde im Amt bestätigt mit einer knappen absoluten Mehrheit von 125 gegenüber 67 Progressiv-Konservativen, 28 CCF-Angehörigen, 13 Sozialkreditisten und 12 weiteren Abgeordneten. Im Vergleich zu dem spektakulären Wahlsieg 1940 mit 178 Parlamentssitzen (mit 39 Konservativen, 8 CCF-Angehörigen, 10 Sozialkreditisten und 10 anderen Abgeordneten) nahm die liberale Regierung erhebliche Einbußen hin. Premierminister King selbst verlor seinen Parlamentssitz in Prince Albert, Saskatchewan, und musste nach dem Rücktritt eines gewählten Liberalen eine Nachwahl in Glengarry, Ontario, mit diesmal triumphalem Ausgang über sich ergehen lassen. Abgesehen von Smuts war King im englischsprachigen Raum der einzige Politiker, der seit September 1939 ununterbrochen die Geschicke seines Landes geführt hatte und 1945 in einer Wahl bestätigt wurde. Roosevelt war im April verstorben, und Churchill sollte am 5. Juli eine Wahlniederlage gegen die *Labour Party* erleiden.⁹¹

In San Francisco hofften viele Konferenzteilnehmer, dass die Großmächte ihr Veto bei Verfassungsänderungen als Konzession für dessen ansonsten weiten Anwendungsbereich aufgeben würden, was auf harten Widerstand der UdSSR und der USA stieß, die ihre Großmachtposition nicht gefährden (Moskau) bzw. bei der Ratifizierungsdebatte keine ablehnende Reaktion im Senat (Washington) provozieren wollten. Eine Nicht-Ratifikation der UNO-Charta wie im Fall des Völkerbunds musste auf jeden Fall verhindert werden, was Ottawa vor das Problem stellte, ein weiteres außenpolitisches Zugeständnis gegenüber der durch die Bundeswahl gestärkten Opposition verteidigen zu müssen:

"It may ... be difficult to explain in Canada why the Canadian delegation acquiesced in decisions open to serious attack. We are, therefore, endeavouring to ensure that the record should show both our

⁹⁰ R. G. Robertsons Protokolle des 32., 33. und 34. Delegationstreffens, 9.6.1945, 11.6., 12.6.; Memorandum, Read an King, 11.6., mit beiliegenden Telg. D-322, SSEA/Read an USSEA/N. Robertson, 11.6.; Telg. H-300, H-301, H-302, USSEA an SSEA, 10.6. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.1/2. Memorandum "Draft Report of the Rapporteur to Committee I/2 on the Meeting of the Special Subcommittee, May 22, 1945", 23.5.; Protokolle der 11. und 28. Sitzung von Unterausschuss I/2, 23.5., 17.6. in DUNCIO. Bd. VII: Commission I: General Provisions. 1945, 86ff.; 95f.; 262-7, 274.

⁹¹ Carrigan 1968, 136, 142. "Glengarry Elects King with Record Majority" in GLOBE AND MAIL, 7.8.1945, 1. Um eine unbeeinflusste Teilnahme der Wahlberechtigten in den Streitkräften zu ermöglichen, wurde das Resultat der britischen Wahl erst am 26. Juli bekanntgegeben. In Australien war Curtin, der am 6. Juli vorzeitig verstarb, erst am 7. Oktober 1941 Premierminister geworden. Auch Neuseelands Peter Fraser hatte den Platz seines im Amt verstorbenen Vorgängers M. J. Savage erst im Frühjahr 1940 eingenommen. Siehe A. J. P. Taylor: *English History, 1914 - 1945*. New York ²1970, 597; Edwards 1983, 193; McKinnon 1993, 316.

own views and a declaration by the United States at least that they would not accept the Charter if the changes desired by smaller countries were adopted".⁹²

Am 16. Juni einigte sich Unterausschuss I/2 auf die Dumbarton Oaks-Formel für Verfassungsänderungen (Annahme durch zwei Drittel aller Mitglieder und Ratifizierung durch zwei Drittel aller Mitglieder einschl. der Großmächte) und den Ergänzungsvorschlag einer Revisionskonferenz, die höchstens zehn Jahre nach In-Kraft-Treten der Charta oder früher nach einem Zweidrittelbeschluss der Vollversammlung und einem begleitenden einfachen Mehrheitsbeschluss des Sicherheitsrats einberufen werden sollte. Verfassungsänderungen der Revisionskonferenz würden nach einer Ratifikation durch zwei Drittel aller Mitglieder und der Großmächte verbindlich werden. Somit war es den kleineren Mächten misslungen, den Anwendungsbereich des Vetos auf seinen sicherheitspolitischen Kern einzuschränken. Unter den Kanadiern war die Stimmung wegen der starren Großmachthaltung äußerst niedergedrückt:

"[T]owards the end of the Conference a number of us in the Canadian delegation were talking in the sitting room of ... Norman Robertson about the results of the Conference. We bemoaned the errors the Conference had committed and the weaknesses in the Charter. We expressed our deep pessimism about the future of the United Nations. Norman Robertson, after listening to this litany of woe, commented that we must be careful not to talk that way outside our own group; people in general had high hopes for the U.N. and we must not do anything to undermine their hopes".⁹³

Am 26. Juni unterzeichneten King, der zwar die konstitutionell dafür notwendige königliche Vollmacht hatte, aber zu diesem Zeitpunkt ohne Parlamentssitz keine politische Funktion innehatte⁹⁴, und Justizminister St. Laurent zu Anfang einer siebeneinhalbstündigen Zeremonie um 15:15 Uhr für die kanadische Regierung die Charta der Vereinten Nationen. Die Verfassung der neuen Weltorganisation war ein Abkommen zwischen Regierungen bzw. Ländern, und nicht zwischen Staatsoberhäuptern. Die einzige Ausnahme von der alphabetischen Signatarreihenfolge war wie bei der Erklärung der Vereinten Nationen die Stellung der fünf Vetomächte vor den anderen Mitgliedern. Kanada unterzeichnete die Charta als 14. Nation an seiner alphabetisch bestimmten 12. Stelle, nicht wie noch im Falle der ersten St. James Palast-Resolution von 1941 oder der Völkerbundsatzung von 1919 hinter Großbritannien.⁹⁵

⁹² Telg. H-317, USSEA an SSEA, 16.6.1945 in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.2. Ottawa hielt daran fest, eine Austrittsmöglichkeit nur zusammen mit einer Chartarevisionskonferenz zu ermöglichen, um eine "Flucht vor den völkerrechtlichen Verpflichtungen" in der Satzung der Weltorganisation nicht zu einfach zu machen.

⁹³ R. G. Robertsons Protokolle des 37., 38. und 39. Delegationstreffens, 15.6.1945, 16.6. 18.6.; Telg. H-328, USSEA an SSEA, 18.6. in NAC, RG 25, Vol. 5710, DEA/7-V(s), VIII.2. Protokolle der 26. und 27. Sitzung von Unterausschuss I/2, 16.6., 16.6. in DUNCIO 1945-VII, 241-4; 249-53. Reid 1983, 24ff. (Zitat). Vgl. Reid 1989, 193f. Der Unterausschuss entschied sich entgegen sowjetischen Wünschen gegen eine Austrittsbestimmung in der Charta.

⁹⁴ Eine Kopie der von George VI. abgezeichneten königlichen Vollmacht ist in NAC, RG 25, Vol. 1028, GA/124C. Kings Befürchtungen seiner Wahlniederlage in Prince Albert bewahrheiteten sich nach der verzögerten Auszählung der Stimmzettel von Angehörigen der Streitkräfte am 19. Juni. Siehe Kings Tagebucheintrag, 19.6.1945, 608f. in NAC, MG 26 J 13. In diesem Zusammenhang riefen der GLOBE, das TORONTO TELEGRAM, der OTTAWA CITIZEN und das OTTAWA JOURNAL Kings Begründung des Ausschlusses Brackens von der San Francisco-Delegation in Erinnerung, nach welcher der konservative Parteiführer ohne Parlamentssitz keine demokratisch legitimierte Repräsentativfunktion übernehmen könne. Entsprechend sollte die San Francisco-Charta nur von St. Laurent unterschrieben werden. Siehe "As to 'Representative Capacity'" in GLOBE AND MAIL, 25.6.1945, 6; vgl. "Claims Mr. King Not Entitled to Sign for Canada" in OTTAWA CITIZEN, 26.6., 1. "Mr. King Ignores Own Rule" in OTTAWA MORNING JOURNAL, 28.6.; "Churchill and King - A Study in Contrasts" in TORONTO TELEGRAM, 17.7. in NAC, MG 26 J 6, Vol. 216, File 5.

⁹⁵ Zu diesem Abschnitt siehe C. R. Blackburn: "Statesmen of 50 Lands Sign Charter" und "Instrument for Peace Must Be Used: Truman" in GLOBE AND MAIL, 27.6.1945, 1f. "Mr. King Signs for Canada" in WINNIPEG TRIBUNE, 27.6. in NAC MG 26 J 6, Vol. 216, File 5. Kings Tagebucheintrag, 26.6., 640f. in NAC, MG 26 J 13. Memorandum "Royal

In der Presse wurde die San Francisco-Charta als "triumph of international co-operation" gefeiert, wobei deren sicherheitspolitische Grenzen allerdings klar aufgezeigt wurden. Kanadas "Mittelmacht"-Rolle wurde insgesamt positiv bewertet. Nur wenige Publikationen meldeten ernsthafte Vorbehalte zur Großmachtdominanz oder der Vetoerklärung an. Besonders frankophone Zeitungen kritisierten Moskaus Polen-Politik, das durch Einmischung in dessen innere Angelegenheiten die Bildung einer neuen Regierung in Warschau behinderte, wie die Verhaftung von 16 politisch-militärischen Führern Ende März 1945 und deren Verurteilung am 21. Juni zeigte. Anfang Juli trat die San Francisco-Charta wegen des Interesses an der Potsdam-Konferenz der "Großen Drei" (17. Juli - 2. August) über die Behandlung Deutschlands und die Kriegführung gegen Japan in den Hintergrund.⁹⁶

Der OTTAWA CITIZEN bezeichnete die Charta als "document which exceeds expectations". Die WINNIPEG FREE PRESS bemerkte: "World peace ... depends immediately upon the power behind the demand for it. The provisions of the new Charter are, in this respect, infinitely more valuable than the ... Covenant". Ähnlich erklärten LA PRESSE und die VANCOUVER DAILY PROVINCE, dass die Charta nur dann wirkungsvoll sein könne, wenn sie mit der gleichen Kompromissbereitschaft wie in San Francisco in die Tat umgesetzt würde. Dass die neue Weltorganisation wegen des Vetos kein System der "kollektiven Sicherheit" errichtete, sondern nur einen ersten Schritt in diese Richtung darstellte, strichen der GLOBE AND MAIL und das OTTAWA JOURNAL heraus. Für die FINANCIAL POST und den MONTREAL DAILY STAR setzte das Veto der Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrats klare Grenzen. Positiv waren die im Vergleich zu Dumbarton Oaks aufgewertete Bedeutung des ECOSOC sowie die Tatsache, dass die Staatengemeinschaft jetzt wieder ein Diskussionsforum besaß. Nach der VANCOUVER SUN war das Jalta-Veto ein wirklicher Kompromiss zwischen der Sowjetunion und den anderen Konferenzteilnehmern, das einen Fortschritt gegenüber der absoluten Einstimmigkeitsregel des Völkerbunds darstellte. Zur Rolle des Dominion behauptete die HALIFAX CHRONICLE stolz: "The only fundamental change [from the Dumbarton Oaks document] agreed upon was that put forward by Canada, providing that those nations which were to supply armed forces for the preservation of peace should have a voice in the disposition of such forces". SATURDAY NIGHT wies darauf hin, dass das Dominion mit der Unterschrift unter die San Francisco-Charta "moralisch" weit reichende sicherheitspolitische Verpflichtungen eingegangen sei. Die maßvolle Vertretung der Interessen durch die kanadische Delegation, die eine jede Gefährdung des Erfolgs der Charta vermieden hatte, wurde besonders von der MONTREAL GAZETTE gelobt.

Instruments", J. E. Read an Claxton, 12.10.1945 in NAC, RG 25, Vol. 3756, DEA/7391-K-40. Zur Chartaunterzeichnung und Schlusszeremonie siehe Benedicks 1989, 251-6. Zur Unterschriftenreihenfolge und Unterzeichnern siehe United States. Department of State: Facsimile of the Charter of the United Nations, [the] Statute of the International Court of Justice and [the] Interim Arrangements in Five Languages, Signed at the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California, June 26, 1945. Washington (Department of State Publication 2368) 1945, [7] (nach den fünfsprachigen Texten der Charta und des Statuts des Internationalen Gerichtshofs); sowie Krylov 1949-I, 300f.; Mansergh 1958-II, 321.

⁹⁶ WIB Press Survey: June 19 - 26, 1945, 3f. (Zitat); WIB Press Survey: June 27 - July 2, 1945, 2f.; WIB Press Survey: July 3 - 9, 1945, 3ff.; WIB Press Survey: July 10 - 17, 1945, 4f.; WIB Field Report 115: June 26 - July 2, 1945, 1; WIB [Press and Public Opinion] Survey 66: June 30, 1945, 1f.; WIB [Press and Public Opinion] Survey 67: July 14, 1945, 1f. Die Bildung einer neuen "vorläufigen" Koalitionsregierung in Warschau am 29. Juni und deren Anerkennung durch die USA, Großbritannien und Kanada am 5. und 6. Juli ebneten den Weg für die polnische Unterzeichnung der Charta am 15. Oktober. Zur Polen-Frage siehe Woodward 1971-III, 540-58. Zur kanadischen Anerkennung der neuen Regierung in Warschau siehe Telg., King an vorläufigen polnischen Premierminister, 6.7.; Telg., vorläufiger polnischer Premierminister/E. O. Morawski an King, 14.7. in NAC, RG 25, Vol. 5754, DEA/58(s).

Extrem kritische Bemerkungen zur San Francisco-Charta waren selten. Aus katholisch-konservativer Sicht bemängelte ACTION CATHOLIQUE, dass die Weltorganisation gegenüber dem "protestantischen" Völkerbund eine Verbesserung darstellte, die Charta aber in der Präambel die christlich-religiösen Grundsätze einer neuen Weltordnung vernachlässigte. L'Heureux in LE DROIT stimmte am 25. Juni mit den Chartagrundsätzen und -zielen überein, griff aber die alliierte Polen-Politik an, die auf Drängen Moskaus von der Londoner Exilregierung abrückte und nun einen demokratischen Umbau des pro-sowjetischen Lublin-Ausschusses in eine "provisorische Regierung" propagierte. Später kritisierte L'Heureux, dass die "kleinen" und "mittleren Staaten" der Diktatur der "Großen Drei" unterworfen seien, obwohl die Weltorganisation trotz Unvollkommenheiten eine Aussicht auf Erfolg habe.⁹⁷

9.4.: Die öffentlich-politische Diskussion und die Ratifizierung der UNO-Charta in Kanada

James R. Mallory nahm ein "flurry of disagreement" auf der San Francisco-Konferenz wahr, was die Notwendigkeit von Vorabübereinkünften der Großmächte unterstrich. Der übermäßige Einfluss der Kleinmächte war eine der Ursachen des Fehlschlagens des Völkerbunds gewesen. Dies war überwunden worden durch die "sharp distinction between small and great powers which gives to the small powers only quasi-independent status in the Organization". Was den Status Kanadas betraf, so hatte Mallory eine differenzierte Ansicht. Einerseits bezeichnete er Kanada als "small power" mit geringem Einfluss in der Nachkriegswelt. Andererseits behauptete er, Kanada und die Niederlande seien als "Mittelmächte" "important enough ... to give them a more responsible share in the security organization". Diese Widersprüche wurden aufgelöst durch das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" und durch internationale Zusammenarbeit im wirtschaftlich-sozialen Bereich: "We, in Canada, should welcome this tendency [of more international economic and social co-operation based on functionalism] because we can measure our participation in international problems by the extent of our interest in each question". Kanadas Status als "Mittel-" oder "Kleinmacht" hing somit vom jeweiligen Feld der internationalen Politik ab.⁹⁸ Mallorys Kommentare weisen erneut auf die wirtschaftlichen Ursprünge und Anwendungsbereiche von "Funktionalismus" und "funktionaler Repräsentation" hin. Interessant war ferner die Ansicht, dass nicht nur der monetäre oder militärische Beitrag, sondern auch das nationale Interesse eines Mitgliedstaats in einem Feld internationaler Beziehungen einen Anspruch auf Vertretung in entsprechenden Organisationen begründen könne. Mallorys Artikel war somit ein gutes Beispiel für die nationalistische Seite des kanadischen "Internationalismus".

⁹⁷ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe G.-H. Dagneau: "C'est mieux, mais c'est encore insuffisant" in L'ACTION CATHOLIQUE, 28.6.1945, 4; vgl. G.-H. Dagneau: "Omission volontaire, admission implicite" in L'ACTION CATHOLIQUE, 30.6., 4; C. L'Heureux: "Cette nouvelle société des nations" in LE DROIT, 25.6., 3; C. L'Heureux: "Cette charte de paix" in LE DROIT, 27.6., 3; "A Start Toward Peace" in FINANCIAL POST 39, 14.7., 6; "Means to an End" in GLOBE AND MAIL, 26.6., 6; "We, The People Of The United Nations ..." in HALIFAX CHRONICLE, 25.6., 6; "Le pacte de sécurité mondiale" in LA PRESSE, 26.6., 6; "Milestone to Peace" in MONTREAL DAILY STAR, 26.6., 10; "A Step Towards Peace" in MONTREAL GAZETTE, 26.6., 8; "Today in San Francisco" in OTTAWA CITIZEN, 25.6., 18; "The United Nations Charter" in OTTAWA JOURNAL, 26.6., 6; "These Are Commitments" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 43 (1944/45), 30.6., 1; "Peace - If We Want It Enough" in VANCOUVER DAILY PROVINCE, 4.7., 4; "Compromise at San Francisco" in VANCOUVER SUN, 3.7., 4; "The New World Charter" in WINNIPEG FREE PRESS, 26.6., 9.

⁹⁸ J. R. Mallory: "Canada's Part in World Security" in Public Affairs 8-3 (1945), 137-142, 138ff., 141.

Vincent Price, ein Anwalt aus Toronto, kritisierte die kanadische San Francisco-Politik aus einer konservativen Perspektive. Er war der Ansicht, dass UNO-Art. 23-1 kein Erfolg für das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" sei, weil dieser keine harten Kriterien für die Wahl von Ratsmitgliedern festlegte und nur vage von zu berücksichtigenden "Beiträgen" der Mitglieder sprach. Kanada war es so nicht gelungen, die "Mittelmacht"-Kategorie in der Charta zu verankern, wohingegen der Großmachtstatus durch Permanenz und Veto im Sicherheitsrat festgeschrieben worden war. Zu UNO-Art. 44 kam Price zu dem Schluss, dass Kanada hier *de facto* ein verzögerndes Veto über die Verwendung seiner Truppen erreicht habe, *nachdem* der Sicherheitsrat in einer Krise bereits Sanktionsmaßnahmen beschlossen habe. Das Dominion sei also nicht bereit gewesen, die Vereinten Nationen bei der ultimativen Umsetzung der "kollektiven Sicherheit" zu unterstützen: "The principle of 'no taxation without representation' cannot be legitimately translated into ... 'no vote - no fight'". Zu dieser wie zu Völkerbundzeiten "kollektiven Sicherheit" gegenüber negativ eingestellte Politik gebe es nur eine Alternative: mehr Zusammenarbeit im Commonwealth. Dies werde weder Kanadas Status als "important power in her own right in the ... United Nations" beeinträchtigen, noch bestehe die Gefahr eines von Großbritannien dominierten, zentralisierten Commonwealth. Solidarität und Konsultation im Commonwealth würden problemlos zu Konsens über Fragen internationaler Sicherheit führen. Die "Mittelmacht"-Doktrin dagegen habe das Commonwealth vernachlässigt und im Gegensatz zum "funktionalen Prinzip" gestanden. Denn der "Status" eines Mitglieds der Vereinten Nationen sei weniger wichtig für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens als seine sicherheitspolitische "Funktion", die für Kanada im Commonwealth besser erfüllt würde.⁹⁹ Prices anregende konservative Analyse stach aus der pro-liberalen Literatur heraus, war aber im Hinblick auf den Commonwealth-Kontext politisch zu naiv.

J. E. Hodgetts (Politikwissenschaftler an der *University of Toronto*) bemängelte das Wiederaufleben der Machtpolitik der Großmächte während des Streits über die Einladung Polens und das Jalta-Veto. Des Weiteren waren Kanadas Vorstellungen zu "funktionaler Repräsentation" und mehr Einfluss der "Mittelmächte" auf wenig Gegenliebe gestoßen. Der spätere UNO-Art. 44 bedeutete letztlich, dass "Mittelmächte" kein Veto ausüben und im Sicherheitsrat einfach überstimmt werden könnten. Der einzig wahrscheinliche Fall, in dem der Rat Truppen des Dominion anfordern würde, wäre eine Auseinandersetzung zwischen dem Westen und der Sowjetunion: "Canada's vote on the Security Council ... would be meaningless, for it is likely that she would be the first to bear the brunt of war". Abschließend stand das ambitionierte "Mittelmacht"-Programm nicht im Einklang mit der öffentlichen Meinung: "We insisted at San Francisco on pressing for Middle-Power status when, at home, public opinion is in such a state that it will be reluctant to assume even Small-Power obligations".¹⁰⁰

⁹⁹ V. W. Price: *Canada and World Security*. Toronto (Canada Must Choose-Series) 1945, 3, 6f., 12, 20-4, 25 (Zitat 1), 32 (Zitat 2), 33ff. Vgl. V. Price: "Permanent World Peace: Power an Essential" in *GLOBE AND MAIL*, 27.9.1944, 6. Eine subtile vergleichbare Interpretation des Commonwealth in der Weltpolitik ist H. D. Hall: "The British Commonwealth as a Great Power" in *Foreign Affairs* 23-4 (1944/45), 594-608. Schon während der Unterhausdebatte hatten konservative Beobachter Kings Vorbehalte hinsichtlich eines Mitbestimmungsrechts beim Einsatz kanadischer Truppen nach einem Sicherheitsratsbeschluss kritisiert, was das Prinzip der "kollektiven Sicherheit" untergraben würde. Siehe "Words Without Action" in *GLOBE AND MAIL*, 22.3., 6; "A Sovereign Alternative" in *GLOBE AND MAIL*, 23.3., 6.

¹⁰⁰ J. E. Hodgetts: "The San Francisco Conference: Old Worlds for New?" in *UTQ* 14-4 (1945), 431-40, 431, 438ff. (Zitate). Auch Gelber kritisierte die fehlende politische Führung und Vorbereitung der Öffentlichkeit auf eine wirkliche "Mittelmacht"-Rolle: "The people of Canada are simply not being prepared, by most of those whose duty it is to prepare, for the binding political and heavy economic obligations they will be urged to assume either in the peace settlement, in the organization

Weitere "internationalistische" Kritik an der im Veto verankerten Staatenungleichheit kam von Antonio Langlais (Geschichtspräsident an der *Université Laval*): "L'organisme établi par la Charte est un pis-aller, plus ou moins efficace que celui créé par le Pacte [de Versailles]". Ein Beitritt Kanadas zur PAU, welche die Charta als regionales Arrangement zuließ, wäre daher eine wichtige Ergänzung des sicherheitspolitischen "Notbehelfs" UNO. Joseph Ledit äußerte sich in einer Zwischenbilanz ähnlich kritisch zur Dominanz der Großmächte: "Est-il cynique de conclure que leur force constitue leur droit"? Später kreidete er nicht nur die mangelhafte Mitsprache der "Klein"- und "Mittelmächte" bei Entscheidungen über die Verwendung ihrer Truppen an, sondern auch das Veto als Ausnahme von der "kollektiven Sicherheit": "Les Grandes Nations sont devenues intouchables et ne connaissent d'autre loi que leur propre volonté. Les Petites Nations sont tellement subordonnées aux Grandes que les Grandes peuvent faire chez elles des levées de troupes". Auch Beaudin warnte: "Une approbation générale de ce que font les Nations Unies soumises à la dictature de trois ou cinq grandes puissances est manifestement insuffisante". Kanada sollte eine von Großbritannien und der "Diktatur" der anderen Großmächte unabhängige Außenpolitik verfolgen und seine Mitgliedschaft in der Weltorganisation wohl überlegen. Kanada war 1939 nicht wegen einer direkten Bedrohung durch das Dritte Reich in den Krieg eingetreten, sondern weil die anglokanadische Mehrheit Großbritannien unterstützte und sich über die Vorstellungen Québecks hinwegsetzte, weshalb Ottawa jetzt nur seinen eigenen Interessen folgen sollte.¹⁰¹

Ganz im Gegensatz dazu pries Elizabeth H. Armstrong, ein Mitglied der amerikanischen San Francisco-Delegation, vor der CIPA-Jahreskonferenz die Vorzüge der Charta auch für "kleinere Mächte": "[The] San Francisco Charter accords with most of the aspirations of Canada in that it is an essentially democratic instrument. ... It will surely be pleasing ... to Canadians that ... the Great Powers will have to proceed on the basis of unanimity only in a few fields such as specific settlement of disputes, enforcement action, and amendment of the Charter". Armstrongs Behauptung war jedoch unrichtig, denn eines der wichtigsten Anliegen Kanadas und vieler anderer Staaten - die Einschränkung des Vetos bei friedlichen Konfliktbeilegungsmaßnahmen - war gerade nicht von den Großmächten angenommen worden. Armstrongs optimistisch-verklärte Deutung der San Francisco-Konferenz stand jedoch nicht allein. In einer populären Zusammenfassung verstand I. Norman Smith (OTTAWA JOURNAL) die Charta als Kompromiss zwischen Idealismus und Realismus, zwischen den Positionen der Großmächte und Kanadas: "[T]he veto may throw a shadow over the eager faces of the idealists, ... [but] it operates exclusively over the negative or defensive features of the Charter". Smith erinnerte an Bedeutung und Rolle des Wirtschafts- und Sozialrats als Präventivorgan, das Krisen durch Ursachenbekämpfung zu verhindern suchte: "The Economic and Social Council ... is trying to catch up with the plane and the atomic bomb. Isolationism is dead". Smiths Broschüre war insgesamt von vorsichtigem Optimismus geprägt: neue Chance (Überwindung des "Isolationismus", ein integrativer Ansatz zu internationaler Sicherheit), aber zugleich neue Gefahren (Herausforderungen an die Vereinten

of postwar security or in general reconstruction". Siehe L. M. Gelber: "Leadership Is Needed in External Affairs" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 25 (1944/45), 24.2.1945, 16.

¹⁰¹ A. Langlais: "La Charte des Nations Unies et le Canada" in *Le Canada français* 33-2 (1945/46), 129-34, 133f. (Zitat 1); J. - H. Ledit: "Horizon international: San Francisco" in *Relations* 5, Nr. 54 (1945b), 1.6.1945, 162ff. (Zitat 2); J. - H. Ledit: "Horizon international: San Francisco" in *Relations* 5, Nr. 55 (1945c), 1.7.1945, 191f. (Zitat 3); D. Beaudin: "Le Canada, la guerre et la paix" in *Action nationale* 26, Nr. 3 (1945b), 1.11.1945, 205-22, 222 (Zitat 4).

Nationen durch Atombombe, Langstreckenflugzeuge und -raketen). Die Vereinten Nationen waren für Smith eine zweite, bessere Chance, aber keine Garantie für eine sicherere Welt. Die San Francisco-Charta wurde in der akademisch-publizistischen Welt somit entweder moderat (Hodgetts, Price, Mallory) bzw. scharf (Langlois, Beaudin, Ledit) kritisiert oder vorbehaltlos befürwortet (Smith, Armstrong). In vielen Analysen wurde Australien, nicht Kanada, als Führer der "Mittelmächte" gelobt. Manche Beobachter wie etwa Stewart ignorierten die kanadische San Francisco-Diplomatie gar.¹⁰²

Die Unterhausdebatte über die Ratifikation der UNO-Charta war im Gegensatz zur März-Diskussion kurz. Bracken kündigte gleich Anfang September an, die konservative Partei werde für eine Ratifizierung stimmen, und hoffte auf eine diesmal einmütige Zustimmung. Entsprechendes erwartete auch Coldwell, wohingegen sich Low für die Sozialkreditisten einer Stellungnahme enthielt. Weil King wegen der Gouzenko-Spionageaffäre in London weilte, brachte St. Laurent als geschäftsführender Außenminister am 16. Oktober eine Resolution über die Zustimmung zur Ratifikation der Charta ein: "I don't think anyone would contend that it [die Charta; d. V.] is an ideal document, and in the course of my remarks I shall mention some things which the Canadian Government hopes in the course of time to see changed". St. Laurent wies darauf hin, dass die Commonwealth-Staaten einander zwar häufig konsultiert hätten, ihr Konferenzverhalten allerdings gezeigt habe, dass eine "einheitliche" Empire- bzw. Commonwealth-Politik die Wunschvorstellung eingefleischter "Imperialisten" bleiben werde. Insgesamt sei die Charta eine deutliche Verbesserung gegenüber der Völkerbundsatzung und dem Dumbarton Oaks-Plan, etwa hinsichtlich der sicherheitspolitisch gestärkten Vollversammlung. Weitaus weniger zufrieden stellend seien das Jalta-Veto trotz der Großmachterklärung, dessen Verwendung klar über den sicherheitspolitischen Kernbereich hinausreichte. Kanada habe dies wie viele andere Mitglieder nur "widerwillig" akzeptiert, um die UNO-Mitgliedschaft der Großmächte nicht zu gefährden. Die in UNO-Art. 23 festgelegten Wahlkriterien für Sicherheitsratsmitglieder - "funktionale Repräsentation" vor "regional-geographischer Ausgeglichenheit" - dagegen verbuchte St. Laurent auf der Habenseite, ebenso wie die Bestimmung, dass nicht-vertretene Mitglieder, die Truppen für Sanktionsmaßnahmen zur Verfügung stellen sollten, mit vollem Stimmrecht *ad hoc* an Ratssitzungen teilnehmen durften, oder die besonders auf Betreiben Ottawas vorgenommene Stärkung des ECOSOC. Noch am gleichen Tag war Graydon voll des Lobes über die Arbeit der Delegation und der Mitglieder des *Department of External Affairs*, nicht ohne erneut eine Trennung der Ämter von Premier- und Außenminister zu fordern.¹⁰³

Zwei Tage später war Coldwell ebenso hochzufrieden mit dem Ergebnis der San Francisco-Konferenz, lobte besonders die kanadische Arbeit für den ECOSOC und verteidigte die Vetoformel,

¹⁰² Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe E. H. Armstrong: "The San Francisco Charter" in V. Anderson (Hg.): *This Is the Peace. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 18 to 25, 1945.* Toronto 1945, 1-13, 9; I. N. Smith: *San Francisco - First Step to Peace.* Toronto (Behind the Headlines V-6) 1945, 1, 10, 14, 24, 31; J. A. Stevenson: "Topics of the Day: Charter of the United Nations" in *Dalhousie Review* 25-2 (1945/46), 239ff. Die in *United Nations Society in Canada* umbenannte Völkerbundgesellschaft veröffentlichte zur Charta eine leicht problematisierende Studienbroschüre. G. Dorrance: *The United Nations Charter. A Guide to Study and Discussion.* Ottawa 1945.

¹⁰³ Zu den vorhergehenden beiden Abschnitten siehe Thronrede der liberalen Regierung, 6.9.1945; Brackens, Coldwells und Lows Erwiderungen auf die Thronrede, 10.9.; St. Laurents Resolution und Rede, Rede Graydons, 16.10. in *Canada. House of Commons Debates.* 1945. 2nd session. Ottawa 1945, Bd. I, 7ff.; 26-36, 33; 39-44, 43; 44-9, 47; 1185ff., 1187, 1195-1203; 1203-9. St. Laurents Erklärungen zur UNO-Charta waren seine ersten wichtigen außenpolitischen Stellungnahmen im Unterhaus (Thomson 1967, 176). Der Bericht der San Francisco-Delegation wurde dem Unterhaus als offizielle Drucksache vorgelegt. Zur Unterhausdebatte und Chartaratifikation vgl. die Analyse in Merrick 1974, 193-6.

ohne die weder die USA noch die UdSSR die Charta unterzeichnet hätten. Low beklagte, die Verfassung der Vereinten Nationen nehme keinen Bezug auf "christliche Prinzipien" und kritisierte, dass Moskau entgegen den Grundsätzen der Atlantik Charta einen Großteil Polens, zu dessen Rettung Großbritannien und Frankreich in den Krieg eingetreten waren, besetzt hielt. Darüber hinaus widerspreche das Veto dem Prinzip der Staatengleichheit, das nur in der machtlosen Vollversammlung in die Tat umgesetzt worden sei. (M. Raymond drückte ähnliche Gedanken aus). Lows Rede endete mit dem bekannten Refrain über den Verlust nationaler Hoheitsrechte, die Gefahren der "supranationalen" Bretton Woods-Institutionen und eines Großmachtdiktats. Ähnliche Gedanken vermischten sich in Jaques' Rede mit einem auch bei anderen konservativen und Québecer Abgeordneten vorhandenen, hier besonders vehementen Antikommunismus. T. L. Church sprach sich für eine engere Commonwealth-Zusammenarbeit aus: "I support the Charter, although it does not mean very much".

L. R. Beaudoin strich die militärischen Verpflichtungen Kanadas zur Unterstützung der neuen Weltorganisation sowie die daraus resultierende Notwendigkeit einer allgemeinen Wehrpflicht und nationaler Trainingsprogramme heraus. Diefenbaker, der nach eigener Angabe in San Francisco ein "Berater Graydons", aber in Wirklichkeit kein Delegationsmitglied gewesen war¹⁰⁴, behauptete gar: "I never had an experience that influenced me and my thinking as much as the opportunity ... to go to San Francisco". Auch Diefenbaker stellte die Frage nach Truppenkontingenten für die Weltorganisation, ohne allerdings eine Einführung der Wehrpflicht zu fordern. Für die kommunistisch-sozialistische *Labour-Progressive Party* verteidigte Rose die sowjetische Haltung, die San Francisco-Charta und den Jalta-Kompromiss: "Canada cannot afford to play the role of organizing the middle bloc, the bloc of supposed middle and small powers. The best role that Canada could play would be to see that these three [die "Großen Drei"; d. V.] stick together. If these three stick together we have peace". Raymond kritisierte die Großmachtdominanz, war aber bereit, die San Francisco-Charta als augenblicklich beste Lösung zu unterstützen, wobei ein Zusatzabkommen zur Truppenbereitstellung dem Unterhaus vorgelegt werden müsse. Sein Kollege Pouliot trat für eine selbstbewusstere Außen- und Sicherheitspolitik Kanadas frei von Kolonialkomplexen ein und kritisierte das "Kleinmacht"-Verhalten des Dominion in San Francisco: "If we want our Canada to play her part in negotiations with all other countries in the world, our representatives must have no inferiority complex in comparison with the representatives of the other great nations". Andere Abgeordnete wie R. Pinard, D. Fleming, J. A. Bradette unterstützten die Regierungsresolution ohne Vorbehalte. Zum Abschluss versicherte St. Laurent, das in UNO-Art. 43 vorgesehene Abkommen über die Unterstützung von Sanktionsmaßnahmen (Truppen, Transitrecht, etc.) würde dem Parlament zur Zustimmung¹⁰⁵ vorgelegt werden.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Diefenbaker behauptete später unrichtigerweise, er sei ein Mitglied der San Francisco-Delegation gewesen. Siehe Pickersgill 1994, 260; J. A. Munro: "Trials and Tribulations: The Making of the Diefenbaker and Pearson Memoirs" in G. W. Egerton (Hg): *Political Memoir. Essays on the Politics of Memory*. London 1994, 242-56, 250; Smith 1996, 142.

¹⁰⁵ Stacey (1982-III, 384f.) behauptete fälschlicherweise, von einer Ratifikation der Zusatzabkommen sei in San Francisco nie die Rede gewesen. Tatsächlich legte UNO-Artikel 43-3 aber fest: "[The agreement or agreements] shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and Groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional process".

¹⁰⁶ Zu den vorhergehenden Abschnitten siehe die Reden M. J. Coldwells, S. Lows, R. Pinards (L; Chambly-Rouville), T. L. Churchs, L. R. Beaudoins (L; Vaudreuil-Sourlanges), D. Flemings (PC; Eglinton), J. A. Bradettes (L; Cochrane), 18.10.1945 in Canada. House of Commons Debates. 1945. 2nd session. Ottawa 1945, Bd. II, 1247-54, 1254-61, 1262-6, 1266-72, 1267, 1274-8, 1278-84, 1284-1290. Reden J. A. Bradettes (L; Cochrane), J. Diefenbakers, A. M. Stewarts (CCF; Winnipeg

Am 8. August hatte Präsident Truman die amerikanische Ratifikationsurkunde der UNO-Charta unterzeichnet und sie noch am gleichen Tag im *State Department* als erstes Mitglied der Vereinten Nationen hinterlegt. Das kanadische Unterhaus stimmte erst am 19. Oktober einmütig für eine Ratifizierung der UNO-Charta, dem sechs Tage später der Senat folgte. Am 1. November zeichnete König George VI. in London die kanadischen Ratifikationsurkunden ab. Mittlerweile war die UNO-Charta am 24. Oktober 1945 um 16:45 Uhr nach den erforderlichen Ratifizierung durch 24 Mitglieder und die Großmächte gemäß UNO-Art. 110 in Kraft getreten. Kanada hinterlegte seine Ratifikationsurkunde als 34. Mitglied erst am 9. November im amerikanischen Außenministerium.¹⁰⁷

Zusammenfassung

Abgesehen von nationalistischen Stimmen aus Québec und konservativer Kritik an der Vernachlässigung der sicherheitspolitischen Bedeutung des Commonwealth zeigte die Unterhausdebatte im März ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den Parteien. Diese weitgehende Harmonie manifestierte sich weiterhin nicht nur in der reibungslosen Kooperation in San Francisco (Ausnahme: Argentinien-Streit), sondern auch in der Tatsache, dass die Sicherheitspolitik kein Wahlkampfthema wurde, sowie in der Oktober-Debatte über die Chartaratifizierung. Trotz aller Übereinstimmung konnte sich Ottawa jedoch weder zu einem eigenen alternativen Chartaentwurf durchringen, was etwa Mexiko getan hatte, noch dazu, den Entwurf einer anderen "Mittelmacht" zu unterstützen, um eine "internationalistischere" Weltordnung als Gegenentwurf zur sicherheitspolitischen Hegemonie der Großmächte zu erreichen. Das *Department of External Affairs* rang sich nicht dazu durch, Reids Chartaentwurf als offizielle Stellungnahme anzunehmen oder zu überarbeiten, gestattete aber immerhin eine anonyme Veröffentlichung. Dies unterstrich, dass die Unzufriedenheit mit Dumbarton Oaks groß genug war, einen weiteren "Mittelmacht"-freundlichen Beitrag in der öffentlichen Diskussion zuzulassen, selbst angesichts der Gefahr des Bekanntwerdens der Autorschaft, was wegen Kings sprichwörtlicher Vorsicht unangenehme Folgen für Staatssekretär Robertson hätte haben können.¹⁰⁸

Die Gründe für das Nicht-Verfassen eines eigenen Chartaentwurfs waren vielfältig: So kurz vor der Bundeswahl war King nicht bereit, das Risiko einzugehen, einen eigenen Entwurf zum Wahlkampfthema werden zu lassen. Darüber hinaus war der vorsichtige Premierminister wie im Fall des

North), F. Roses, G. Strums (CCF; Qu'Appelle), N. Jaques', M. Raymonds, J.-F. Pouliots, 19.10. in CHCD 1945, 2nd session, Bd. II, 1303ff., 1305-11, 1311-4, 1314-9, 1319ff., 1321-5, 1325-8, 1328-32, 1333ff. Lingard/Trotter 1950, 145ff.; Thomson 1967, 176.

¹⁰⁷ Abstimmung über die Zustimmung zur UNO-Charta, 19.10.1945 in CHCD 1945, 2nd session, Bd. II, 1333. Senatsdebatte und Annahme einer Resolution über die Zustimmung zur San Francisco-Charta, 25.10. in Canada. Parliament. Senate: Debates of the Senate of the Dominion of Canada. Official Report. 1945. Ottawa 1946, 121-46, 146. Memorandum, *State Department* an Unterzeichner der Charta der Vereinten Nationen, 14.8.; Note 387, amerikanischer Botschafter in Ottawa/Atherton an geschäftsführenden USSEA/Wrong, 25.10.; Note 103, USSEA/Wrong an Atherton, 27.10.; Telg. 3190, Hochkommissar in London an SSEA, 1.11.; Note 413, Botschafter in Washington/Pearson an amerikanischen Außenminister/Byrnes, 9.11.; Byrnes an Pearson, 27.11. in NAC, RG 25, Vol. 3681, DEA/5475-40, IV und V. "United Nations Charter Is Part of World's Law" in GLOBE AND MAIL, 25.10., 1. "Charter Deposit Protocol" in NEW YORK TIMES, 25.10. in NAC MG 26 J 6, Vol. 215, File 11. Vgl. DSB 13, Nr. 331 (1945), 679f. Zur Chronologie der Ratifikationen der einzelnen Länder und dem Hinterlegen ihrer Ratifikationsurkunden siehe die nützliche tabellarische Übersicht in Krylov 1949-I, 308-11.

¹⁰⁸ Die Bemerkungen zu Reids Chartaentwurf stützen sich u. a. auf eine mündliche Mitteilung von Dr. Hector Mackenzie an den Autor, Ottawa, 23.4.1999.

Völkerbunds gegenüber einer neuen Weltorganisation skeptisch und kein vorbehaltloser Anhänger der "kollektiven Sicherheit". King war aus Gründen des Erhalts der "nationalen Einheit" nicht bereit, "automatische" Verpflichtungen zur Überseewehrpflicht einzugehen, was Québec ablehnte. Das absehbare Ende des europäischen Kriegs schließlich lenkte das Augenmerk von Regierung und Öffentlichkeit auf innenpolitische Probleme wie den wirtschaftlichen "Wiederaufbau" oder die Demobilisierung der sich im Gegensatz zu den USA seit 1939 im Einsatz befindlichen kanadischen Truppen. Fragen der Weltsicherheit waren ohne Zweifel wichtig, hatten aber zwischen April und Juni 1945 nicht die höchste Priorität. Für die am Krieg kaum beteiligten Lateinamerikaner dagegen war es einfacher, sich über Fragen des Völkerrechts und der Weltordnung in aller Breite auszulassen.

Mackenzie King und die kanadische San Francisco-Delegation entschieden sich nicht nur gegen einen eigenen Chartaentwurf, sondern auch dafür, keine Änderungsvorschläge vorzulegen, die schon von anderen Konferenzteilnehmern propagiert wurden, was die politische Durchschlagskraft der ausgearbeiteten "Mittelmacht"-Position deutlich schwächte. Das Studium der Konferenzaufzeichnungen und -protokolle zeigt weiter, dass die kanadische Delegation im Gegensatz etwa zu ihrem australischen Gegenüber nicht besonders aktiv war und sich eher selten an Ausschlussdiskussionen beteiligte. Abgesehen von seiner Präsenz im Exekutivausschuss war das Dominion mit keinen Funktionen (Vorsitz, Schriftführer, etc.) in den Konferenzausschüssen betraut.

Insgesamt hielten sich Erfolge und Misserfolge der San Francisco-Diplomatie die Waage.¹⁰⁹ Was das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" in UNO-Art. 23-1 betraf, so war schon während der Konferenz klar, dass die Lateinamerikaner dessen Vorrang vor geographisch-regionalen Wahlkriterien für Ratsmitglieder missachten würden. 1946 einigten sich dann die USA und die UdSSR in einem *Gentlemen's Agreement* auf eine geographisch ausgeglichene Zusammensetzung des Sicherheitsrats: zwei Sitze für Lateinamerika und je einen Sitz für Commonwealth-Länder, westeuropäische, osteuropäische und Nahoststaaten. In der ersten Wahl im selben Jahr verlor Kanada im zweiten Durchgang gegen das "funktional" schwächere Australien, das als Vertreter des Commonwealth mit Ägypten, Brasilien, Mexiko, den Niederlanden und Polen in den Sicherheitsrat einzog. Aber nicht nur die weitere Wahlpraxis entlarvte UNO-Art. 23-1 als Scheinerfolg. Am 17. Dezember 1963 verabschiedete die Vollversammlung mit der Resolution 1991 (XXVIII) Chartaänderungen, nach denen die Zahl der nicht-ständigen Sicherheitsratsmitglieder von sechs auf zehn (UNO-Art. 23-1) und die Stimmenmehrheit für Verfahrensfragen von sieben auf neun (UNO-Art. 27-3) erhöht wurden. Resolution 1991 (XXVIII) legte weiter fest, dass fünf Sitze an asiatisch-afrikanische Staaten gingen, je zwei an lateinamerikanische und westeuropäische Länder sowie ein Sitz an osteuropäische Staaten. Vom Commonwealth war nicht mehr die Rede. Dies bedeutete *de facto* das Ende des "funktionalen Wahlprinzips" und einen späten Sieg für die Lateinamerikaner, die schon 1945 einen 14- bzw. 15-köpfigen Sicherheitsrat vorgeschlagen hatten.¹¹⁰ Für Ad-Hoc-Teilnehmer an Ratssitzungen bei Interessenbetreff (nach Ermessen des Rats;

¹⁰⁹ Zur folgenden Bilanz der San Francisco-Konferenz vgl. Soward/McInnis 1956, 26-30; Holmes 1979-I, 250-7.

¹¹⁰ Canada. SSEA 1945, 29; Soward 1950, 153f.; Holmes 1979-I, 251f., 265-8; L. M. Goodrich/E. Hambro/A. P. Simons: *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*. New York/London ³1969, 196-9; B. Simma/H. Mosler et al. (Hg): *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford/New York 1994, 395ff. Zur Bewertung des "funktionalen Prinzips" siehe A. J. Miller: *"Canada at San Francisco: A Reappraisal of the Influence of the 'Functional Concept'"*. Unveröffentlichtes Papier, CHIA-Bibliothek, Toronto, 1972, 18f.

UNO-Art. 31) oder bei Konfliktbeteiligung (obligatorisch; UNO-Art. 32) hatten sich Kanada und die Niederlande vergeblich um ein volles Stimmrecht bemüht.¹¹¹

Unter Verzicht auf seinen eigenen Vorschlag unterstützte Kanada den erfolgreichen australischen Änderungsvorschlag, Zusatzabkommen über das Bereitstellen von Streitkräften (UNO-Art. 43) zwischen Mitgliedern bzw. Mitgliedergruppen und dem Sicherheitsrat abzuschließen, was bis heute (Sommer 2000) nicht geschehen ist. Entsprechend kam UNO-Art. 44 (Recht auf Ad-Hoc-Repräsentation von Mitgliedern im Sicherheitsrat bei Entscheidungen über Truppeneinsätze mit vollem Stimmrecht) bisher nicht zur Anwendung, so dass der kanadische Erfolg in dieser Hinsicht vergeblich war. Das seit der Suez-Krise 1956/57 unter Pearsons Mitwirkung entwickelte Instrument der UNO-Blauhelmeinsätze beruht auf rein freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten. Kanada hat seither an fast allen Blauhelmeinsätzen teilgenommen und wäre von der UNO nie offiziell um Truppenkontingente ersucht worden, wenn informelle Vorverhandlungen ergeben hätten, dass Ottawa deren Einsatz ablehnte.¹¹²

Die Akzeptanz der Jalta-Vetos (UNO-Art. 27-1 und 27-2) war für die kleineren und "mittleren" Mächte ein "Zwangskompromiss", der die Beteiligung der Sowjetunion gewährleistete. Die Versicherung der Großmächte, das Veto nur verantwortungsvoll und selten zu gebrauchen, erwies sich schon in den ersten Jahren der neuen Weltorganisation als leeres Versprechen. Das einzige Zugeständnis der völkerrechtlich völlig unverbindlichen Großmachterklärung war, dass zumindest die Diskussion eines Konflikts nicht durch ein Veto abgeblockt werden konnte, sondern als prozedurale Angelegenheit nur eine einfache Stimmenmehrheit erfordern würde. Besonders bedenklich war die Tatsache, dass das Veto nicht nur im sicherheitspolitischen Bereich, sondern in vielen anderen Fragen (Aufnahme neuer Mitglieder - UNO-Art. 4-2; Suspendierung des Stimmrechts oder Ausschluss von Mitgliedern - UNO-Art. 5 und 6; Wahl des Generalsekretärs - UNO-Art. 97; Verfassungsänderungen - UNO-Art. 108 und 109-2) gelten würde. Die besonders von Kanada befürwortete Revisionskonferenz spätestens 10 Jahre nach In-Kraft-Treten der Charta (UNO-Art. 109-1 und 109-3) war somit nur ein schwacher Trost.¹¹³

In der Regionalismus-Debatte (UNO-Art. 51, 52 und 53) hatte es die kanadische Delegation angesichts des Einlenkens Großbritanniens den USA überlassen, die Vorstellungen der (arabisch-) lateinamerikanischen Staaten auf den "universalistischen Kurs" zu bringen. Befremdlich bleibt dennoch, dass Kanada Washington dabei keine Unterstützung anbot, was anderweitig für Gegenleistungen hätte ausgenutzt werden können. Das kann entweder damit begründet werden, dass die Mackenzie King-Regierung annahm, Washington wüsste am besten mit seinen Klientelstaaten umzugehen, oder dass die sich abzeichnende Kompromisslösung Ottawas Bedenken Rechnung (Unterordnung regionaler

¹¹¹ Canada. SSEA 1945, 30; Goodrich/Hambro/Simons ³1969, 243-56; Holmes 1979-I, 251; Simma/Mosler et al. (Hg) 1994, 495-504.

¹¹² Goodrich/Hambro/Simons ³1969, 317ff., 324-7; Holmes 1979-I, 250f.; Simma/Mosler et al. (Hg) 1994, 636-41. Auskunft der UNO in New York über UNO-Artikel 43 in einer Email-Korrespondenz von dhlunsa@un.org an den Autor am 22.9.1999. Vgl. dazu folgendes Urteil: "Even though the sponsors of this provision denied it, Art. 44 (together with Art. 43) is one of those provisions that make the application of enforcement measures under Chapter VII more difficult and that modify the Charter's concept of centralized peace-keeping through the S[ecurity] C[ouncil] against members' wishes. Together with ... Art. 43, ... Art. 44 brings the Charter's system closer to traditional systems of collective security based on unanimity. At the same time, the privileged position the Charter gives to the permanent members is somewhat reduced" (Simma/Mosler et al. (Hg) 1994, 641).

¹¹³ Canada. SSEA 1945, 30ff., 66ff.; Goodwin 1957, 28ff.; Goodrich/Hambro/Simons ³1969, 215-31; Holmes 1979-I, 248f.; Simma/Mosler et al. (Hg) 1994, 430-69.

Abkommen unter die Weltorganisation) trug. Selbstverteidigungsmaßnahmen konnten laut dem im Dumbarton Oaks-Plan nicht vorhandenen UNO-Art. 51 bis zur Zustimmung oder zu weiteren Maßnahmen des Sicherheitsrats ergriffen werden: "Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter". UNO-Art. 51 sollte bereits 1948/49 in der Debatte um die nordatlantische Allianz unvorhergesehene Bedeutung erlangen. Die NATO wurde von Großbritannien, den USA und Kanada ausdrücklich als Bündnis der "kollektiven Selbstverteidigung", nicht als "Regionalorganisation" oder "Polizeiorganisation" der UNO konzipiert. Die scharfe Trennung dieser beiden sicherheitspolitischen Organisationsformen wurde von sowjetischer Seite als dem Gründergeist der Charta entgegengesetzt verurteilt: "The provisions of the Charter on regional organizations were subsequently mutilated through their malicious exploitation on the part of the Anglo-American bloc", wie Krylow in der den "Kalten Krieg" kennzeichnenden Rhetorik bemerkte. Weniger polemisch bemerkte ein Standardkommentar zur UNO-Charta über die Unterscheidung zwischen "regionalen" und "Selbstverteidigungsorganisationen": "The fact is ... that the Charter basis of collective self-defense arrangements in Article 51 does not exclude the possibility that other provisions of the treaties and activities of the [regional] agencies ... come under Article 52". Tatsächlich hat sich die UNO vor kurzem der NATO für sicherheitspolitische "Durchsetzungsmaßnahmen" bedient, wobei nicht der Aspekt "kollektive Selbstverteidigung" im Vordergrund stand, sondern die zumindest teilweise vorhandenen "regionalistischen" Züge des nordatlantischen Bündnisses. Diese NATO-Einsätze für die UNO dienten zur Sicherung humanitärer Hilfe und zur militärischen Durchsetzung von Friedensregelungen (Sarajewo-Hilfe, Überwachung der Flugverbots- und Sicherheitszonen in Bosnien-Herzegowina 1992 - 1995), wofür sich der Sicherheitsrat auf UNO-Art. 53-1 (Delegation von Sanktionsmaßnahmen an Regionalorganisationen) und UNO-Art. 48 (Umsetzung von Sicherheitsratsbeschlüssen durch Mitglieder und Mitgliedergruppen) stützen konnte.¹¹⁴

Das Verdikt des *Canadian Forum* zur San Francisco-Konferenz - "The little nations all had their say and the big powers got their way" - war nur halbbrichtig. Wichtige Verbesserungen der Dumbarton Oaks-Charta waren die Aufwertung der wirtschaftlich-sozialen Organe, wozu Kanada einen wesentlichen, hier nicht weiter behandelten Beitrag leistete; die Ausweitung der Zuständigkeit der UNO im kolonial-/treuhandpolitischen Bereich, woran die Großmächte und Australien beteiligt waren; sowie das Recht zur "individuellen/kollektiven Selbstverteidigung". Was die hier ebenfalls nicht genauer untersuchten Kompetenzen der Vollversammlung betrifft, stellte die San Francisco-Charta im Vergleich

¹¹⁴ Canada. SSEA 1945, 41f.; Krylov 1949-I, 259; Goodrich/Hambro/Simons ³1969, 342-68, 357 (Zitat); Holmes 1979-I, 252ff.; Delbrück 1982b-III; Simma/Mosler et al. (Hg) 1994, 661-752, bes. 690, 730, 754. Zum Verhältnis NATO - UNO im Bosnien-Herzegowina-Konflikt aus kanadischer Sicht siehe G. N. Hillmer/D. F. Oliver: "Canada, the Balkans, and the NATO-UN Link in the 1990s". Vortrag auf der Konferenz *NATO: The First 50 Years*, Brüssel, 19.5.1999; unveröffentlichtes Papier. Bezeichnenderweise enthielt der San Francisco-Bericht des Außenministeriums nichts zur kanadischen Regionalismus-Position (vgl. Eagleton 1947/48, 341). Laut Goodrich/Hambro/Simons (³1969, 348) erkennt die völkerrechtliche Literatur zwar das "individuelle Recht eines Staates zur Selbstverteidigung" als "unveräußerlich" an. Es herrscht aber keine Einigkeit darüber, ob es analog ein "unveräußerliches Recht auf kollektive Selbstverteidigung" gibt. Somit kodifizierte UNO-Artikel 51 nicht nur das "individuelle Recht auf Selbstverteidigung", sondern betrat mit der "kollektiven Selbstverteidigung" völkerrechtliches Neuland. Dabei muss unterschieden werden zwischen dem "kollektiven Recht zur Selbstverteidigung" einer Staatengruppe und dem "Recht zur kollektiven Selbstverteidigung" einzelner Staaten, d. h., dem Recht, einander im Konfliktfall spontan Beistand zu leisten. Eine damit verbundene Frage ist, ob nicht-angegriffene Staaten angegriffenen Staaten zu Hilfe kommen oder nur angegriffene Staaten(gruppen) einander Beistand leisten dürfen.

zum Dumbarton Oaks-Plan eine leichte Verbesserung im Sinne der kanadischen Änderungsvorschläge dar. Waren Diskussionen der Vollversammlung im Herbst 1944 noch auf "general principles of cooperation in the maintenance of international peace and security" beschränkt, so war dies jetzt ausgeweitet worden auf jeden Gegenstand "within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter" (UNO-Art. 10).¹¹⁵

Die San Francisco-Konferenz war nicht nur wegen der UNO-Gründung ein äußerst wichtiges Ereignis in den internationalen Beziehungen des zwanzigsten Jahrhunderts, sondern markierte zusammen mit der Gouzenko-Spionageaffäre, die der King-Regierung seit Anfang September 1945 bekannt wurde, für Kanada den Beginn der ersten Phase des "Kalten Krieges". In San Francisco wurde die Delegation erstmals direkt mit der sowjetischen "Obstruktionspolitik" konfrontiert, was einen erheblichen Eindruck auf Diplomaten, Politiker und die Öffentlichkeit machte. 1945 war das Aufkommen des "Kalten Krieges" aber keinesfalls ausgemacht, weshalb die San Francisco-Konferenz nur im Rückblick als dessen Frühphase erkannt werden kann: "Die Entwicklung zum Kalten Krieg ... war weder notwendig noch alternativlos".¹¹⁶ Zusammengefasst erfuhr Kanada in San Francisco im Vergleich mit anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen diesmal keine Vorzugsbehandlung durch die Großmächte, im Gegensatz zu vorherigen Erfahrungen (Verhandlungen über die *Combined Boards* und UNRRA sowie in Bretton Woods und Chicago; Informationen über die Dumbarton Oaks-Verhandlungen). Kanadas San Francisco-Diplomatie war kein durchschlagender Erfolg, sondern brachte ein eher durchwachsenes Ergebnis, wozu Ottawas "Koalitionsunwilligkeit", seine vornehme Zurückhaltung und die beschriebene Großmachtorientierung nicht wenig beitrugen.

¹¹⁵ "San Francisco" in Canadian Forum 25, Nr. 294 (1945/46), 1.7.1945, 79f. Canada. SSEA 1945, 23-6, 42-9; Goodrich/Hambro/Simons³ 1969, 111-4, Kap. IX und XII.

¹¹⁶ Siehe dazu R. S. Bothwell: *The Big Chill: Canada and the Cold War*. Toronto 1998, 18f.; R. S. Bothwell: "The Cold War and the Curate's Egg" in IJ 53-3 (1997/98), 407-18, 418; Dülffer 1998, 238 (Zitat). Für die USA argumentierte Eilers in zugespitzterer Form, dass Washington sich spätestens seit der Jalta-Konferenz über die unkooperative Haltung der Sowjetunion in verschiedenen Bereichen so sehr ärgerte, dass es die neue Weltorganisation als Instrument zur Eindämmung von Moskaus Expansionismus zu betrachten begann. Siehe J. A. Eilers: *Origins of the Cold War. The Founding of the United Nations*. Diss. University of Iowa, Iowa City 1972, 217ff.

SCHLUSSBETRACHTUNG

In der Einleitung wurden folgende Leitbegriffe und zentrale Interpretationen aus der Literatur vorgestellt: das "Prinzip der funktionalen Repräsentation", die Ausdrücke "Mittelmacht" und "selektive kollektive Sicherheit" sowie die Interpretationen der kanadischen Außenpolitik des "goldenen Zeitalters", der "Desillusionierung mit den Vereinten Nationen", der "Revolution im Hinblick auf die NATO-Gründung" und des "(liberalen) Internationalismus". Diese Begriffe und Interpretationen sollen hier anhand der herausgearbeiteten Fakten und Entwicklungen verifiziert, präzisiert, modifiziert oder ersetzt werden. Daneben werden einige Bemerkungen zur grundsätzlichen politischen Orientierung des *Department of External Affairs* während des Zweiten Weltkriegs, zur Frage des möglichen Verfassens eines eigenen UNO-Chartaentwurfs und zum inneren/äußeren Vergleich der kanadischen Politik gemacht. Zusammengefasst führt dies im Vergleich zur bisherigen Literatur zu einer angemesseneren Beschreibung und Neubewertung der kanadischen Politik während der Gründungsphase der Vereinten Nationen.

Das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" wurde in Kanada Anfang 1942 für die Bereiche der neuen Allianz wie die *Combined Boards* aufgegriffen, in denen das Dominion aufgrund seiner landwirtschaftlich-industriellen Produktion oder finanziellen Beiträge eine weitergehende Mitsprache forderte. Im Winter 1943 wurde das "funktionale Prinzip" im Zusammenhang mit der UNRRA-Diskussion verallgemeinert und im August zu einer außenpolitischen Doktrin für Repräsentation und Mitbestimmung in einer neuen Weltorganisation erhoben. Ottawa verwendete dieses Prinzip in diplomatischen Verhandlungen aber nur, um eigene Interessen oder Ansprüche ("Rechte") gegenüber den Großmächten durchzusetzen. Aus umgekehrter Perspektive war so gut wie nie von der vorbehaltlosen Anerkennung konkreter sicherheitspolitischer "Pflichten" bzw. Verpflichtungen einer beitragsstarken "Mittelmacht" in einer Weltorganisation die Rede. Gerade wegen dieser einseitigen Verwendung war das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" keine wirkliche Leitmaxime für die ausgewogene Repräsentation von "Mittelmächten" in internationalen Organisationen, sondern eine außenpolitische Doktrin Kanadas.

In diesem Zusammenhang ist man gut beraten, sich an die Ursprünge des "funktionalen Prinzips" in der hauptsächlich wirtschaftlich-rüstungsindustriell motivierten Auseinandersetzung um die *Combined Boards* zu erinnern. Hier machte die Anwendung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" unter den Imperativen des Krieges Sinn. Eine Ausweitung des "funktionalen Prinzips" auf die politische Ebene und Nachkriegsfragen jedoch lief dem Grundsatz der Staatengleichheit und der Wählbarkeit von nicht beitragsstarken Staaten entgegen. Ottawas oft bemühtes Argument, die Großmacht-dominierte Mächteordnung des Krieges dürfe nicht das Vorbild für eine neue Nachkriegsweltorganisation abgeben, wurde von der britischen Regierung Mitte August 1944 effektiv neutralisiert. London wies dabei darauf hin, dass Ottawas Forderung einer besseren Nachkriegsvertretung der "Mittelmächte" nach dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" von der Bemessungsgrundlage der augenblicklichen militärischen und finanziellen Beiträge zur alliierten Kriegführung ausging. Diese Bemessungsgrundlage wurde dann von kanadischer Seite in die Nachkriegszeit übertragen, ohne beispielsweise das unvermeidliche

Wiedererstarke anderer Mächte wie etwa der kontinentaleuropäischen Staaten miteinzubeziehen.¹ Auch darin lag ein elementarer innerer Widerspruch der kanadischen Außenpolitik, der den doktrinären Gehalt des "funktionalen Prinzips" enthüllte.

Dass die kanadische Verwendung der "Mittelmacht"-Idee ebenfalls einer neuen außenpolitischen Doktrin entsprach, ist in der Literatur zwar einige Male angedeutet worden, aber nie Gegenstand einer systematischen Studie geworden. Die zeitgenössische "internationalistische" Elite in Kanada war sich des zunehmend doktrinären Gehalts der neuen "Mittelmacht"-Redeweise nicht bewusst und sah darin lediglich ein zutreffendes Selbstbild des Dominion. Aus diesem Grund war ein guter Teil der außenpolitischen Elite mit dem häufigen Zurückstecken der eigenen Ansprüche in der Gründungsphase der Vereinten Nationen wie etwa auf der San Francisco-Konferenz oft unzufrieden, besonders angesichts der augenscheinlichen politischen Alternativen, welche beispielsweise die australische Delegation unter Führung des energischen Evatts² verfolgte.

Der Ausgewogenheit halber muss betont werden, dass die von Kanada befürwortete "quiet diplomacy" in vielerlei Hinsicht mehr erreichte als die lautstarke Politik Evatts (die Mitgliedschaften im CPRB und CFB, den Vorsitz im Vorbereitungsausschuss der FAO oder im Nachschubausschuss der UNRRA). Diese Errungenschaften beruhten allerdings zu einem guten Teil auf den für Ottawa gegenüber Canberra günstigen Umständen (Bevölkerung, Industrieproduktion, Rohstoffvorkommen, geographische Lage, etc.). Die kanadischen Erfolge in Hot Springs, Bretton Woods, Chicago und San Francisco zeigten weiter, dass das Dominion zwischen 1942 und 1945 eine Vorzugsposition unter den Vereinten Nationen genoss, die ambitionierten Beamten im *East Block* (Pearson, Reid) aber nicht genügte. Denn in ihren Zielen hinsichtlich internationaler Organisationen orientierte sich die kanadische Politik aller Rhetorik zum Trotz mehr an den Großmächten als an anderen "Mittel-" oder Kleinmächten.³ Die nur unzureichend erfüllte Erwartungshaltung rief unter vielen Politikern und Diplomaten in Ottawa die angesprochene Unzufriedenheit hervor, die der Öffentlichkeit freilich vorenthalten wurde, bis die King-Regierung 1947/1948 die Parole der "Desillusionierung" mit den Vereinten Nationen (s. u.) ausgab, um den geplanten sicherheitspolitischen Schwenk von der UNO zur nordatlantischen Allianz zu rechtfertigen. Kanada verfolgte somit nie eine konsequente "Mittelmacht"-Strategie, um seinen Einfluss beispielsweise durch eine koordinierende Führungsrolle unter den Klein- und "Mittelmächten" zu stärken, sondern verließ sich ausschließlich auf vorsichtige Verhandlungen mit den beiden

¹ Vgl. dazu Carters Warnung: "In an international society in which the predominant position of the Great Powers is the most distinctive feature, it may well be unfortunate to make claims [to have special privileges] until 'middle' power contributions [to world security; d. V.] are shown to be as important in peace-time as they were in war. It was not by assertions but by action that Canada reached the position it has acquired in the councils of the United Nations". G. M. Carter: "Review Article: Canada and Foreign Affairs" in CHR 26-2 (1945), 174-83, 178.

² Siehe dazu Watts Urteil: "Whether or not one agrees with the policy [Evatt] pursued or with his methods, his technical achievement in influencing the [San Francisco] Conference was a *tour de force*. This ... was the peak of Evatt's international influence as Minister for External Affairs". Watt 1967, 85 (Zitat); Hasluck 1954, 170; Watt 1972, 64; Hasluck 1980, 207, 214; vgl. Renouf 1983, 217.

³ Vgl. dazu etwa das scharfsinnige Urteil des neuseeländischen Gesandten in Washington, Carl Berendsen, zu Ottawas Haltung während der Dumbarton Oaks-Verhandlungen: "I think that Canada whose representatives constantly refer to the possibility of grading Powers according to military and economic resources would be reasonably satisfied if Canada were included amongst the privileged few". Berendsen an neuseeländisches Außenministerium, 8.9.1944, zitiert in O'Shea 1949/50, 45n2.

angelsächsischen Großmächten. Wenn das Dominion allerdings von den Großmächten anerkannt werden wollte, musste es seine Ziele nach den allgemein gültigen Regeln der Machtpolitik verfolgen, und dazu war Ottawa nicht bereit.

Die kanadische Politik in der Gründungsphase der Vereinten Nationen ist in diesem Zusammenhang oft mit dem Argument gerechtfertigt worden, dass Ottawas Diplomatie "hinter verschlossenen Türen" mehr erreichte als das aggressive Auftreten Australiens (s. u.).⁴ Dieses Argument ist jedoch nur auf den ersten Blick stichhaltig, denn ohne Zweifel wären die Großmächte vor erheblichen politischen Problemen gestanden, wenn sich Kanada auf die australische Strategie eingelassen und somit eine weitere einflussreiche Stimme die sicherheitspolitische Hegemonie der "Großen Drei" öffentlich kritisiert hätte. Durch seine Sonderverhandlungen mit den Vereinigten Staaten und Großbritannien seit der Gründungsphase der UNRRA aber schwächte Ottawas "quiet diplomacy" den Impetus der australischen Fürsprache für die "Kleinmächte" ab. Gelegenheiten und Anlässe zu einer umfassenden Koordination der australischen und kanadischen Positionen gab es ausreichend, beispielsweise auf den Besuchen Evatts und Curtins in Ottawa, in Gesprächen der diplomatischen Vertreter der beiden Dominien oder auf den Konferenzen der Vereinten Nationen, auf denen sich die Commonwealth-Mitglieder traditionsgemäß unter britischer Führung berieten. Bezeichnenderweise war das brenzlige Problem des Dominion-Status im Zusammenhang mit der UNWCC einer der seltenen Anlässe für einen gemeinsamen Protest Australiens und Kanadas gegenüber der Sowjetunion. Die Entscheidung, Australien auf der San Francisco-Konferenz in der Vetodebatte im entscheidenden Augenblick nicht zu unterstützen, zeigt dagegen als Kontrapunkt, dass für Kanada Status wichtiger als politische Inhalte war.

Wie ist die Reaktion der Großmächte auf die kanadischen Forderungen nach mehr Mitsprache und besserer Vertretung der "Mittelmächte" zu bewerten? Großbritannien argumentierte, dass Kanada besonders wegen Australien und Neuseeland keine Vorzugsbehandlung eingeräumt werden könne. Um den Anschein von Widerstand gegen Ottawas Forderungen zu vermeiden, vertraten die Briten die Interessen des Dominion halbherzig gegenüber den USA, verfolgten dabei aber in der Regel eigene Interessen. London bezeichnete die kritisierten Großmachtübereinkünfte (UNRRA, Dumbarton Oaks, Jalta) gegenüber den Dominien oft als nur "vorläufig", obwohl es sich, wenn es darauf ankam, doch immer zum Schulterschluss mit den anderen Großmächten entschloss. Wenn die Amerikaner oder Sowjets gegen eine Schwächung der Großmachthegemonie in den Vereinten Nationen waren, entlastete dies Großbritannien moralisch und politisch gegenüber dem Dominion. Die Beziehungen innerhalb des Commonwealth zwischen den Dominien (einschließlich Indiens und Irlands) waren nur während der Konferenz der Premierminister im Mai 1944 und dem Treffen hochrangiger Beamte im April 1945 von kurzfristiger Bedeutung. Großbritannien berücksichtigte die Positionen der einzelnen Dominien, soweit dies seinen Interessen zuträglich war (Viermächte-Erklärung, Memoranda zur Vorbereitung der Dumbarton Oaks-Verhandlungen, Konsultationen vor der San Francisco-Konferenz). Die einzelnen Mitglieder des Commonwealth waren immer noch zu sehr auf das Gravitationszentrum Großbritannien⁵

⁴ Vgl. Soward 1950, 136; Pearson 1972-I, 276f.; Creighton 1976, 100f.; Holmes 1979-I, 246; Granatstein 1981, 154; Stacey 1981-II, 339.

⁵ Die Beziehungen innerhalb des Commonwealth zwischen den Dominien und Großbritannien sowie unter den Dominien wurden mit dem Begriff *inter se* von den Beziehungen der britischen Nationen zu "fremden Staaten" unterschieden. Entsprechend wurde im Gefolge der Balfour-Erklärung und des Westminsterstatuts die Institution des "Hochkommissars" als

ausgerichtet, als dass ihre peripheren Kontakte untereinander ausgebaut und wirklich zu einer engen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit (Ausnahme: der ANZAC-Pakt) genutzt werden konnten.

Die Vereinigten Staaten wiesen die kanadischen "Mittelmacht"-Ansprüche meist mit dem Argument zurück, dass sie im Falle eines Zugeständnisses an das Dominion konsequenterweise auch die wichtigsten lateinamerikanischen Staaten wie Brasilien miteinbeziehen müssten. Dazu aber war Washington trotz gegenteiliger Bekundungen während der Dumbarton Oaks-Konferenz nicht bereit. Auch aus dieser Perspektive war Kanada ein Klientelstaat Londons, obwohl diese amerikanische Wahrnehmung während des Zweiten Weltkriegs wegen der zunehmenden militärstrategisch-wirtschaftlichen Bedeutung des Dominion für die eigene Politik (Ogdensburg- und Hyde-Park Abkommen) allmählich revidiert wurde. Die Roosevelt-Regierung begann den nördlichen Nachbarn zwischen 1940 und 1945 mehr und mehr als einen auch amerikanischen Trabanten zu betrachten. Den kanadischen Interessen an einer neuen Weltorganisation fehlte in Washington außerdem die nötige "Durchschlagskraft", was besonders an der politisch schwachen Person Leighton G. McCarthys lag, der erst 1945 durch den Vollblutdiplomaten Pearson von seinem Botschafterposten abgelöst wurde.⁶

Die Sowjetunion sah die Dominien und die südamerikanischen Republiken ebenfalls als Klientelstaaten Großbritanniens und der USA an, was sie dazu veranlasste, 1943 in der UNWCC und 1944/1945 in den Vereinten Nationen die eigenständigen Mitgliedschaften von allen 16 bzw. sieben Sowjetrepubliken zu fordern. Diese Forderungen waren zu einem guten Teil innenpolitisch motiviert, um einem wachsenden Nationalismus und Partikularismus in diesen Sowjetrepubliken entgegenzuwirken. Dieser Nationalismus war für Stalin besonders in Weißrussland und in der Ukraine zu einem gravierenden Problem geworden, nicht zuletzt deshalb, weil die sowjetische Herrschaft dort z. T. so verhasst war, dass die lokale Bevölkerung die deutschen Invasionstruppen 1941 oft als "Befreier" begrüßt und verkannt hatte.⁷ Ähnliche Motivationen treffen sicher auch für die eingegliederten baltischen Staaten zu, die in der Zwischenkriegszeit unabhängig gewesen waren. Außenpolitisch hatte die Forderung nach eigenständiger Vertretung der Sowjetrepubliken den Effekt, die sowjetische Großmachtstellung abzusichern und das politische Gewicht der amerikanischen und britischen Klientelstaaten zu neutralisieren. Letztlich erreichte Moskau die separate UNO-Mitgliedschaft der beiden genannten Sowjetrepubliken. Zusammengefasst waren alle drei Großmächte wegen des

diplomatischem Vertreter für die britischen Nationen in Abgrenzung von "Gesandten" bzw. "Botschaftern" zwischen "Fremdnationen" eingerichtet. Zu Begriff und Entwicklung des Konzepts der *Inter Se*-Beziehungen im Commonwealth siehe J. B. D. Miller: *"The Decline of Inter Se"* in *IJ* 24-4 (1968/69), 765-75; J. E. S. Fawcett: *The British Commonwealth in International Law*. London 1963, Kap. 15; J. E. S. Fawcett: *The Inter Se Doctrine of Commonwealth Relations*. London 1958. Zur Entwicklung der Vertretung durch Hochkommissare und zum Konzept der "diplomatic unity of the Empire" vgl. Hillmer 1974, Kap. 1 - 3. Zur britischen Einschätzungen über den Einfluss der Dominien auf die Politik Großbritanniens siehe die Korrespondenz in PRO, DO 35/1482, WC 72/6.

⁶ Zu der Wandlung der amerikanischen Wahrnehmung Kanadas vgl. Little 1975 *passim*. Vgl. R. S. Bothwell/J. J. Kirton: *"A Sweet Little Country": American Attitudes Toward Canada, 1925 to 1963* in *QQ* 90-4 (1983), 1078-102. Zu Problemen der Vertretung kanadischer Interessen in Washington vgl. Dexters Beobachtung: "Our chaps in External Affairs, Norman R[obertson], Hume Wrong etc. are very critical of Mr. McCarthy. They think our ministerial representation at Washington is little short of tragic and apparently Mike Pearson is doing much complaining on this score. Mike is doing a good job but McCarthy really sees no one, and Mike cannot reach to top-flight of the government in Washington. McCarthy must do this work but apart from occasional chats with Roosevelt, he sees nobody". Siehe Dexters Memorandum, 5.4.1943 in QUA, Dexter Papiere, Vol. 3, File 24.

⁷ Vgl. P. Calvocoressi/G. Wint: *Total War. Causes and Courses of the Second World War*. London 1972, 468-71; Magerovsky 1975, 475.

Klientelstaatendenkens gegen eine verstärkte Mitsprache von Klein- und "Mittelmächten" in der Vereinten Nationen und machten auf der San Francisco-Konferenz in den sicherheitspolitischen Kernbereichen der neuen Weltorganisation etwa hinsichtlich der Permanenz und des Vetos im Sicherheitsrat keine Zugeständnisse. In Ottawa machte sich das *Department of External Affairs* über die russische Haltung kaum Illusionen. Je nach individueller Einschätzung sahen einzelne Beamten dagegen in Washington oder London Sympathie und Unterstützung für die kanadische "Mittelmacht"-Politik, die allerdings nicht wirklich vorhanden war. Diese Fehleinschätzung im Rahmen des "nordatlantischen Dreiecks" trug wesentlich dazu bei, dass Kanada keine kohärente "Mittelmacht"-Front (s. u.) gegen die Großmächte organisierte, weil *External Affairs* glaubte, seine Interessen in direkten Verhandlungen mit Washington und London im Alleingang durchsetzen zu können.

Trotz des Widerstands der Großmächte konnte Kanada im diplomatischen Kampf um Mitsprache und Repräsentation einige Erfolge verbuchen - etwa in den UNO-Art. 23-1 oder 44. Diese Erfolge waren umso erstaunlicher, als das Dominion zu keiner Zeit bereit war, sich mit "Klein"- oder "Mittelmächten" wie den anderen Dominien, den südamerikanischen Republiken oder den westeuropäischen Staaten, die z. T. sehr ähnliche Ziele verfolgten und eigene Chartaentwürfe verfasst hatten, zusammenzuschließen, um die sicherheitspolitische Dominanz der Großmächte in der geplanten Weltorganisation abzuschwächen. Stattdessen verließ sich Kanada auf Verhandlungen mit Großbritannien und/oder den USA und war allenfalls zu Ad-Hoc-Konsultation und -Koordination mit den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen bereit.

Die Differenzen um die *Combined Boards* und die UNRRA 1942/1943 waren in mehrerlei Hinsicht die zentrale Erfahrung, welche die kanadische Diplomatie bis über das Kriegsende hinaus von innen und von außen prägte. Interne Konflikte im Kriegskabinet führten dazu, dass Ottawa keine in sich stimmige Position entwickelte, was dann nur zu begrenzten Erfolgen (CFB, CPRB) führte. Ein wesentlicher Grund für die Unzufriedenheit mit der eigenen Position im *Department of External Affairs* war die Einsicht, dass King nicht bereit war, die Interessen seines Ministeriums angesichts der Streitereien unter den Schlüsselministern Ralston, Howe und Ilsley durchzusetzen. Vielmehr wartete King, bis sich in dieser Auseinandersetzung ein Patt eingestellt hatte, was dann die kanadische Position darstellte. In der Diskussion um die UNRRA waren die Beamten im Außenministerium nach diesem frustrierenden Spektakel umso mehr darum bemüht, den Premierminister für die von ihnen vorgeschlagene Politik einzunehmen, um erneuten inneren Schwächen der kanadischen Außenpolitik vorzubeugen. Der von King herbeigeführte UNRRA-Kompromiss Ende März, Anfang April 1943 wurde im *Department of External Affairs* mit nur Widerwillen akzeptiert.

Die Erfahrung der zwischenministeriellen Konflikte um die *Combined Boards* war Mitte 1944 sicher einer der Faktoren, die dazu beitrugen, dass sich das *Department of External Affairs* dazu entschloss, den kanadischen Nachkriegsausschuss mit seinen militärischen Mitgliedern bei der Planung der Haltung gegenüber einer neuen Weltorganisation zu umgehen. Die paradigmatische Bedeutung der Auseinandersetzung um Repräsentation in den *Combined Boards* wird auch darin deutlich, dass die öffentliche oppositionelle Kritik in diesem Zusammenhang mit Verspätung laut wurde. Nach dieser "Lehre" konnte sich die kanadische Regierung im Falle der UNRRA schneller zu einer zeitweilig "härteren Position" durchringen und auf das "funktionale Prinzip" zurückgreifen.

Die Sicherheitspolitik und die offizielle Haltung zu einer neuen Weltorganisation hingen besonders von der Haltung Kings ab, der nicht bereit war, Québecks Opposition gegen die Aufgabe militärpolitischer Hoheitsrechte (Überseewehrpflcht; automatische, nicht genauer bestimmte Unterstützung von militärischen Sanktionen gegen Friedensbrecher) zu provozieren. Des Weiteren war King seit der Jahrhundertwende bzw. 1919 der Ansicht, dass sich eine Weltorganisation auf Vermittlung, schiedsgerichtliche Funktionen und die objektive Untersuchung der Ursachen von internationalen Auseinandersetzungen beschränken sollte. Diese Haltungen begrenzten den "inneren" Handlungsspielraum der offiziellen Sicherheitspolitik in den Augen der ehrgeizigen Diplomaten im Außenministerium beträchtlich. Eine Strategie des *East Block*, den Premierminister für seine Ideen zu gewinnen, wurde sodann, die kanadischen Einwände gegen die Entwürfe der Großmächte für eine neue Weltorganisation zu übertreiben und den Eindruck einer ungerechten Behandlung Kanadas zu verstärken. Nur so konnte King zur Annahme von "internationalistisch"-nationalistischen Minimalpositionen bewegt werden, wie sie in seinen Unterhausreden zwischen 1943 und 1945 deutlich wurden.

Die Unzufriedenheit und die daraus resultierende Anspruchshaltung der kanadischen Politik hatten aber nicht nur innere, sondern auch äußere Gründe. Das Außenministerium machte für das teilweise Scheitern der eigenen Politik gegenüber den *Combined Boards* (CMAB) oder der UNRRA mit gutem Recht auch die "Großen Zwei/Drei" verantwortlich. Die Behandlung Kanadas als Klientelstaat Großbritanniens durch die Großmächte vertrug sich weder mit dem neuen, zuversichtlichen Selbstbildnis als "Mittelmacht" noch mit dem emanzipatorischen Verständnis der kanadischen Geschichte (die sog. "Whig-Interpretation"). Der besonders zwischen 1943 und 1945 offensichtliche Widerspruch zwischen der neuen "internationalistisch"-nationalistischen Außenpolitik und dem fortgesetzten Klientelstatus war Zeitgenossen nur selten bewusst, nährte aber in Ottawa ein Gefühl des Zurückgesetztseins.

Kanada begann erst Ende 1943, sich konkret mit einer neuen Weltorganisation zu befassen und auf Anerkennung des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" und der Bedeutung der "Mittelmächte" zu drängen. Ottawa beschränkte sich jedoch im Anschluss an die Viermächte-Erklärung weitgehend darauf, die Großmachtvorstellungen für eine neue Weltorganisation zu kritisieren und entschied sich bewusst dagegen, selbst einen kohärenten Chartaentwurf zu verfassen.⁸ Mackenzie Kings Haltung hinsichtlich "kollektiver Sicherheit" blieb weiterhin äußerst zurückhaltend und vorsichtig. Zum einen versuchte der kanadische Außen- und Premierminister seit Anfang seiner Karriere außenpolitische Kontroversen zu vermeiden. Ein eigener Chartaentwurf hätte in diesem Zusammenhang der Gegenstand erhitzter innenpolitischer Debatten werden können. Zum anderen wollte Kanada unter keinen Umständen die Mitgliedschaft der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in einer neuen Weltorganisation durch überzogene Forderungen nach mehr "Mittelmacht"-Mitsprache und -Vertretung gefährden.

Immerhin ging die Interaktion mit den beiden englischsprachigen Großmächten soweit, dass Ottawa im Vorfeld von Bretton Woods und Chicago neben den Briten und Amerikanern eigene Entwürfe für einen internationalen Währungsfonds und eine Zivilluftfahrtorganisation der Vereinten Nationen vorlegte und als führender Teilnehmer auf diesen Konferenzen weltweite Anerkennung erfuhr. Die

⁸ Vgl. etwa Wrongs Memorandum vom 23. Februar 1944 oder das Telegramm des Außenministers an das DO vom 4. April desselben Jahres, zitiert in Kap. 6.

Federführung im Falle des Verfassungsentwurfs für den Währungsfonds lag beim Finanzministerium (Rasminsky), das wie auch das Verteidigungsministerium eher zu einer eigenständigen Politik bereit war als das Außenministerium und auch vor Drohungen (wie gegenüber Großbritannien im Fall der *Combined Boards* und der UNRRA) nicht zurückschreckte. Das Außenministerium dagegen schlug oft einen versöhnlicheren Kurs ("quiet diplomacy") vor (etwa im Fall der UNRRA oder der UNCE), der mit der vorsichtigen Sicherheitspolitik des Premierministers im Einklang stand. Der Verfassungsentwurf für eine Zivilluftfahrtorganisation war das Produkt der Zusammenarbeit des PCO und verschiedener Ministerien, wobei *External Affairs* (Baldwin, Reid) eine zentrale Rolle spielte.

Das Nicht-Verfassen eines eigenen Chartaentwurfs für die Vereinten Nationen kann in diesem Zusammenhang als "geschichtliche Unterlassungssünde" bezeichnet werden. Dass es durchaus realisierte und diskutierte Alternativen zu der von Ottawa gewählten Haltung gegeben hatte, kann aus folgenden Fakten hergeleitet werden: den zwei kanadischen Verfassungsentwürfen für wichtige Sonderorganisationen der Vereinten Nationen; den umfangreichen, detaillierten Chartaentwürfen oder Kommentaren zum Dumbarton Oaks-Plan von anderen "Klein-" und "Mittelmächten" wie Mexiko, den Niederlanden oder der polnischen Exilregierung in London, denen wie Kanada z. T. nur äußerst begrenzte diplomatische Ressourcen zur Verfügung standen; den in der Öffentlichkeit debattierten Möglichkeiten (z. B. die oft herbeigewünschte kanadische "Führungsrolle" der "Klein- und Mittelmächte" in einer neuen Weltorganisation); der sorgfältigen Vorbereitung des kanadischen Memorandums an die Großmächte und ausgewählte "Mittelmächte" Ende 1944, Anfang 1945; dem umfangreichen "Kommentar" zur Dumbarton Oaks-Charta als Instruktionen für die San Francisco-Delegation; und nicht zuletzt der hervorragenden Leistung Reids, der Ende 1944, Anfang 1945 seine persönliche Chartaversion ausarbeitete.

Das häufig angeführte Argument, der Bürokratie in Ottawa hätten die Ressourcen für das Verfassen eines eigenen UNO-Chartaentwurfs gefehlt, kann bereits aus dieser knappen Übersicht entkräftet werden.⁹ Die überwiegend positiven innenpolitischen Reaktionen auf die Verfassungsentwürfe für einen internationalen Währungsfonds und eine Zivilluftfahrtorganisation¹⁰ lassen weiter den Analogieschluss zu, dass ein Chartaentwurf nach den Maßgaben der vorsichtigen King-Politik wohl ähnlich warm aufgenommen geworden wäre. Was eine mögliche negative Reaktion der Großmächte (besonders der USA) auf einen kanadischen Chartaentwurf angeht, so ist zu bedenken, dass Großbritannien und die Sowjetunion Washington die Federführung beim Verfassen der Charta überließen, um die amerikanische Mitgliedschaft in einer Weltorganisation zu sichern. Die selbsternannte "Mittelmacht" Kanada genoss in dieser Hinsicht einen größeren Handlungsspielraum, weil Ottawa im Gegensatz zu London oder Moskau kein machtpolitischer Rivale Washingtons war, durch dessen Chartaentwurf sich die USA in die Enge getrieben und zu einer Revision ihrer vorsichtig

⁹ Das *Department of External Affairs* investierte ein beträchtliches Maß an Zeit und Energie in die Diskussion über eine neue Weltorganisation, wohingegen beispielsweise die Bemühungen für die Entwicklung einer kanadischen Position zur deutschen Nachkriegsordnung vergleichsweise geringfügig waren. Ihrer Bedeutung entsprechend stand die Frage einer neuen Weltorganisation im Mai 1944 und April 1945 im Mittelpunkt der Beratungen Großbritanniens und der Dominien, wohingegen die "deutsche Frage" erstaunlicherweise nur am Rande diskutiert wurde. Zu Ottawas Haltung und zur Bedeutung der "deutschen Frage" für Kanada vgl. Sauer 1994, 384-8 und *passim*.

¹⁰ Speziell dazu siehe etwa WIB Press Survey: March 14 - 21, 1944, 6; WIB Press Survey: March 21 - 28, 1944, 6f.; WIB Press Survey: March 28 - April 4, 1944, 4.

"internationalistischen" Haltung gedrängt gefühlt hätten. Schließlich hatten die "Großen Drei" in der Viermächte-Erklärung, durch den Dumbarton Oaks-Plan und die Jalta-Abkommen mehrfach ihr Interesse an der Errichtung eines Systems der "kollektiven Sicherheit" bekräftigt. Ein kanadischer Chartaentwurf wäre kein stichhaltiger Grund zum Überdenken ihrer Mitgliedschaft in einer neuen Weltorganisation gewesen.

Die Erfahrungen der Vorbereitungen für Bretton Woods und Chicago zeigen weiterhin, dass ein kanadischer Kompromissentwurf durchaus eine gewisse Chance gehabt hätte, zu einer alternativen Diskussionsgrundlage der San Francisco-Konferenz gewählt zu werden. Selbstverständlich hätte dies eine enorme diplomatische Anstrengung Ottawas erfordert, denn die San Francisco-Konferenz war ja von den Großmächten unter der Voraussetzung einberufen worden, dass der Dumbarton Oaks-Plan dort nur geringfügig verbessert werden sollte. Aber Kanada hätte mit einem eigenen Entwurf nichts zu verlieren und die internationale Staatenwelt unter Umständen viel zu gewinnen gehabt. Im Gegensatz zur Zivilluftfahrt allerdings, wo Ottawa die Position einer nicht zu ignorierenden "Weltmacht" mit handfesten kommerziellen Interessen einnahm, war das Dominion war im sicherheitspolitischen Bereich lediglich eine (entbehrliche) "Mittelmacht", die nur bis zu einem gewissen Grad militärisch-finanzielle Beiträge leisten konnte und wollte. Ein kanadischer Chartaentwurf für eine Weltorganisation hätte somit leicht dasselbe Schicksal erleiden können wie Rasminskys Plan für einen internationalen Währungsfonds. Der Rasminsky-Plan, der wegen der prekären Lage Kanadas zwischen den Dollar- und Sterling-Gebieten zustande gekommen war, blieb weitgehend wirkungslos, weil das Dominion in der internationalen Währungsordnung nicht wirklich bedeutend war.

Die Alternative zu einem eigenen Chartaentwurf wäre gewesen, den einer anderen "Mittelmacht" - beispielsweise Mexikos - zu unterstützen. Aber auch diese Möglichkeit einer durch Einigkeit gestärkten Verhandlungsposition der "Mittelmächte" wurde von der kanadischen Regierung nicht wahrgenommen. Alle diese Argumente legen nahe, dass die kanadische Diplomatie zwischen 1943 und 1945 eine historische Chance verpasste, die Diskussion über die Charta einer neuen Weltorganisation durch einen "Mittelmacht"-Entwurf in eine Richtung zu lenken, die mehr im Interesse *aller* Vereinten Nationen gelegen wäre als der in der Dumbarton Oaks-Charta vorgezeichnete Weg einer sicherheitspolitischen Hegemonie der Großmächte. Diese historische Unterlassung kann nur damit erklärt werden, dass der King-Regierung der (sicherheits)politische Wille zu einer solchen aktiven Politik fehlte. Kanada war noch zu sehr in seiner Klientelstaatenmentalität verhaftet.

Was die historische Bedeutung der kanadischen Politik in der Gründungsphase der UNO angeht, so hat die vorliegende Arbeit gezeigt, dass sich 1942/1943 eine grundlegende Wende anbahnte. Kings vorsichtiges Plädoyer für "kollektive Selbstverteidigung" im März 1941 war eher rhetorisch als programmatisch zu verstehen und kann vernachlässigt werden. Weitaus wichtiger waren der Kriegseintritt der Vereinigten Staaten und die darauf folgende paradigmatische Auseinandersetzung Kanadas mit den Großmächten um die *Combined Boards* und die UNRRA. Hinsichtlich der gemeinsamen Ausschüsse wurde Ottawa erstmals mit dem anglo-amerikanischen Duopol konfrontiert und begann aus einem Gefühl des Zurückgesetztseins heraus eine "internationalistisch"-nationalistische Außenpolitik zu entwickeln, die auf dem "Prinzip der funktionalen Repräsentation" und der "Mittelmacht"-Doktrin beruhte. Gemäß ihres neuen Selbstbewusstseins wollte die "Mittelmacht" Kanada in internationalen Organisationen deshalb eine aktivere Rolle als zuvor spielen, weil die beiden Partner

im "nordatlantischen Dreieck" im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit nun offensichtlich gemeinsam bereit waren, weltweit Verantwortung zu übernehmen. Die zunehmend gefestigte Zusammenarbeit Washingtons und Londons machte es Ottawa weitaus einfacher, seinerseits sicherheitspolitische Verpflichtungen einer neuen Weltorganisation zu akzeptieren. Die sowjetische Haltung war in diesem Zusammenhang von nur zweitrangiger oder indirekter Bedeutung. Mit Rücksicht auf die Haltung Québecks war die King-Regierung jedoch zu keiner Zeit bereit, die Idee der "kollektiven Sicherheit" (s. u.) vorbehaltlos anzunehmen. Vielmehr blieb sie ihren alten Leitsätzen *Let Parliament Decide* und *No Commitments* treu und behielt sich Entscheidungen über einen eventuellen kanadischen Truppeneinsatz für die neue Weltorganisation vor.

Die sicherheitspolitische Umorientierung Kanadas 1947/1948 in Richtung nordatlantische Sicherheit nach der offiziellen Parole der "Desillusionierung mit den Vereinten Nationen" war weniger wichtig als die paradigmatische Wende zwischen 1942 und 1943.¹¹ Diese neue Interpretation steht im Gegensatz zum traditionellen Verständnis der kanadischen Sicherheitspolitik und kann mit folgenden Argumenten gestützt werden. *Erstens* waren die völkerrechtlichen Verpflichtungen der UNO-Charta weitaus umfassender als die des NATO-Vertrags. Der Kernartikel 5 des NATO-Vertrags beispielsweise stellte es den Unterzeichnern frei zu bestimmen, ob, wie und in welchen Umfang Mitglieder im Falle einer militärischen Aggression Beistand leisten würden. Die UNO-Bestimmungen zur "kollektiven Sicherheit" (besonders die Chartaartikel 39, 41 - 45, 48) dagegen waren eindeutiger und schärfer, wenn auch die Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats dem politischen Willen der Mitglieder überlassen blieb. Darüber hinaus war die NATO der UNO über Chartaartikel 51 völkerrechtlich untergeordnet.¹²

Zweitens diente die zeitgenössische "Desillusionierungs"-These dazu, die sicherheitspolitische Bedeutung der UNO herunterzuspielen, um das geplante NATO-Bündnis zu motivieren. Die Schlagworte der "Desillusionierung mit den Vereinten Nationen" und der "außenpolitischen Revolution im Hinblick auf die NATO" dürfen deshalb keinesfalls unbesehen aus dem Kontext der zeitgenössischen Diskussion übernommen werden, sondern müssen in einer historischen Analyse kritisch hinterfragt werden. *Drittens* hatten die UNO und die NATO unterschiedliche Geltungsbereiche: Auf der einen Seite stellte die UNO ein umfassendes System "kollektiver Sicherheit" dar, das im Wesentlichen kriegerische Auseinandersetzungen unter Mitgliedern zu verhindern suchte. Auf der anderen Seite war die NATO ein System der "kollektiven Selbstverteidigung", das gegen mögliche äußere Aggressoren (die Sowjetunion bzw. Deutschland) gerichtet war. Das System der Vereinten Nationen war auf Universalität ausgerichtet, die NATO dagegen auf den sog. "Nordatlantik-Raum" beschränkt.¹³

¹¹ Slack sprach von der "Entwicklung einer wirklichen Außenpolitik" während des Krieges (Slack 1946, 297).

¹² Die UNO-Charta ist abgedruckt in Russell/Muther 1958, 1035-53, 1042f. Der NATO-Vertrag ist in DSB 10, Nr. 507 (1949), 339ff.

¹³ Vgl. J. W. Holmes: "Canada and 'Collective Security'" in ders.: *Canada - A Middle-Aged Power*. Toronto 1976, 73-86, 76f.

Viertens schlossen die Vetobestimmungen in der Charta Konflikte zwischen ständigen Sicherheitsratsmitgliedern von der "kollektiven Sicherheit" der Vereinten Nationen aus¹⁴, weshalb der UNO in diesem Bereich kein Versagen wie in der "Desillusionierungsthese" impliziert vorgeworfen werden kann. *Fünftens* und letztens blieb die UNO trotz der NATO-Gründung im April 1949 im Bewusstsein der Zeitgenossen eine der wichtigsten Säulen der kanadischen Außenpolitik. Kanada war 1948/1949 Mitglied des Sicherheitsrats und tat sich in dieser Zeit mit Initiativen beispielsweise in der Indonesien-Frage oder im Kaschmir-Konflikt hervor, was in Ottawa immer wieder als Paradebeispiel für die erfolgreiche, besonnene "quiet diplomacy" einer "Mittelmacht" angeführt wurde. Im Juni 1950 schließlich rückte die UNO mit dem Ausbruch des Korea-Krieges für geraume Zeit in das Zentrum der allgemeinen Aufmerksamkeit.

Im Kontext der Ost-West-Konfrontation war die NATO-Gründung 1949 (wie auch der Abschluss des Warschauer Pakts 1955) daher nur eine realpolitische Ergänzung, aber kein Ersatz für "kollektive Sicherheit". Die Interpretationen der "Revolution" und des "goldenen Zeitalters" waren außerdem zu sehr auf die NATO-Gründung fixiert. Eine umgekehrte Betrachtungsweise, die von der früheren grundlegenden Wende und dem Primat der UNO ausgeht, beschreibt die kanadische Sicherheitspolitik in den 1940er Jahren in ihrer Ganzheit somit angemessener als bisher.

Doch die primäre Bedeutung der UNO für die kanadische Außenpolitik bedeutete keinesfalls, dass die King-Regierung die Chartabestimmungen der "kollektiven Sicherheit" vorbehaltlos akzeptierte. Vielmehr charakterisierte der erstmals von Gellman für die "heiße Phase" des Korea-Krieges vorgeschlagene Begriff "selektive kollektive Sicherheit" auch die kanadische Politik während der Gründung der neuen Weltorganisation treffend. Denn das Dominion behielt sich die endgültige Entscheidung über eine Beteiligung an UNO-Maßnahmen zur Weltsicherheit vor, was wie das Großmachtveto die rückversichernde Funktion der "kollektiven Sicherheit" *de facto* außer Kraft setzte. "Selektive kollektive Sicherheit" trifft deshalb auch die politische Realität in den Vereinten Nationen, die wie der Völkerbund für die Umsetzung ihrer Beschlüsse auf die Kooperationsbereitschaft ihrer Mitglieder angewiesen waren und die ständigen Sicherheitsratsmitglieder von ihrer "kollektiven Sicherheit" ausnahmen.¹⁵

Von kanadischer Seite wurde somit nie eine bedingungslose Unterstützung der Vereinten Nationen oder der "kollektiven Sicherheit" vorgeschlagen, obwohl die meisten Autoren dies in ihren Analysen des offiziellen "Internationalismus" implizieren oder ausdrücklich bemerken. In dieser Arbeit wird aus diesem Grund der Begriff "moderater" (oder "nationalistischer") "Internationalismus"

¹⁴ Siehe dazu Cadogans offenerherziges Eingeständnis: "*Ex hypothesi* a great Power has challenged the world organization ... if the other great Powers take up the challenge[,] what is the situation? Surely then the World Organization has broken down and that very war which it is designed to prevent if possible, takes place. ... [L]ooked at realistically this so-called veto of enforcement possessed by the great Powers is really only a consequence of realities". Vgl. ebenfalls die Bemerkung des neuseeländischen Delegierten: "'Collective' security is not possible ... because of the veto power of the permanent members". Siehe *Statement of Questions by ... New Zealand and ... Replies by ... the United Kingdom, May 17, 1945* [o. D., 7.6.1945] in DUNCIO 1945-XI, 317-25, 322 (Kursivsatz im Original). Berendsens Stellungnahme im Protokoll der 4. Sitzung des Unterausschusses III/3, 10.5. in DUNCIO 1945-XII, 295-8.

¹⁵ Vgl. die Urteile von Claude und Holmes: "The theory of collective security has not produced an operating system of multilateral deterrence or suppression of aggression. What it has undoubtedly produced is an *ideology* of collective security". - "Collective security as a universal principle has been abandoned, although it is still used to signify a sense of international responsibility for peace and order". I. L. Claude jr.: "The Collectivist Theme in International Relations" in *IJ* 24-4 (1968/69), 639-56, 649; J. W. Holmes: "Mediation or Enforcement?" in *IJ* 25-2 (1969/70), 388-404, 394.

vorgeschlagen, um kanadische Politik genauer als bisher zu bezeichnen. Goldthorps und Sartys Verbesserungsvorschläge "reluctant internationalism" und "limits of internationalism" für die ältere, aus offiziellen Erklärungen unbesehen übernommene Terminologie weisen in die richtige Richtung. Beide gehen aber von der Prämisse aus, dass Ottawa entgegen offizieller und privater Bekundungen durch innere oder äußere Faktoren zu einer Einschränkung seiner eigentlich vorbehaltlosen Unterstützung internationaler Organisationen "gezwungen" wurde. Dies steht im Gegensatz zu den bewussten Einschränkungen der "selektiven (kollektiven) Sicherheit", welche die King-Regierung in ihrer "internationalistisch"-nationalistischen Außenpolitik machte.¹⁶

Wie schließlich ist die kanadische Politik in der Gründungsphase der Vereinten Nationen im historischen Vergleich zu bewerten? Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass die bisherige Glorifizierung der Bürokratie in Ottawa und speziell des Außenministeriums im Hinblick auf die Außenpolitik korrigiert werden muss. In der öffentlichen Debatte wurden praktisch dieselben Gedanken zur Planung einer neuen Weltorganisation geäußert wie im Außenministerium. Im Zusammenhang mit der Entwicklung und Adaption des "Mittelmacht"-Konzepts oder dem Gedanken einer Führungsrolle Kanadas unter den "Kleinmächten" wurde gezeigt, dass Publizisten und Akademiker (Grant Dexter, Lionel Gelber, Arthur Lower, Frank R. Scott, Frank Underhill) früher als Beamte im Außenministerium wichtige Aspekte der kanadischen Politik durchdachten und in die öffentliche Debatte einbrachten. Zwar wurde das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" im Januar 1942 nachweislich zuerst im *Department of External Affairs* aufgegriffen. Sehr ähnliche Gedanken wurden aber schon bald - im März 1943 - in den Kommentaren zweier führender Tageszeitungen (GLOBE AND MAIL, WINNIPEG FREE PRESS) geäußert, vier Monate vor Kings öffentlicher Bekanntgabe dieser außenpolitischen Doktrin. Zudem hatte Gelber 1940 und 1942 schon ähnliche Überlegungen angestellt.

Die öffentliche Kritik an der unzureichenden Vertretung des Dominion in den *Combined Boards* und der UNRRA zwang die King-Regierung geradezu zur Flucht nach vorne und dazu, das "Prinzip der funktionalen Repräsentation" und das "Mittelmacht"-Denken in zwei wichtigen Erklärungen vom 9. Juli 1943 und 8. August 1944 zu den offiziellen Kerndoktrinen der neuen "internationalistisch"-nationalistischen Außenpolitik zu erheben. Die Montebello-Konferenz im Dezember 1943 als Katalysator für die offizielle kanadische Nachkriegsplanung zeigte in diesem Zusammenhang nicht nur, wie eng die Beziehungen und wie vielfältig die wechselseitigen Anregungen zwischen Beamten im *Department of External Affairs* und anderen Ministerien, führenden Politikern, Journalisten und Akademikern waren. Die Montebello-Konferenz half ebenfalls, den Grundstein für einen langandauernden Konsens über den Inhalt der kanadischen Sicherheitspolitik zu legen. Bis zur San Francisco-Konferenz wurde die offizielle Politik in ihren Zielvorstellungen öffentlich so gut wie nicht kritisiert, was der Entwicklung der parteipolitischen Positionen entsprach.

¹⁶ Melakopides hat vor kurzem den Begriff "pragmatic idealism" zur Charakterisierung der kanadischen Außenpolitik seit 1945 geprägt, was von Ansatz her in die gleiche Richtung wie der hier vorgeschlagene Ausdruck "moderater/nationalistischer Internationalismus" geht: "pragmatic idealism will qualify Canadian internationalism so as to capture both its ... [liberal; d. V.] idealist and its quasi-realist dimensions" (Kursivsatz im Original). Nach Ansicht des Autors ist die kanadische Haltung speziell zu einer Weltorganisation besser durch die explizite Verwendung des Begriffs "Internationalismus" gekennzeichnet, der die grundsätzliche Unterstützung multilateraler und internationaler Organisationen als wesentliche Bestandteile einer funktionierenden Nachkriegsweltordnung beschreibt. Die Einschränkung "moderat" oder "nationalistisch" ist inhaltlich präziser und für das Thema der vorliegenden Arbeit nützlicher als Melakopides' "pragmatic". Siehe C. Melakopides: *Pragmatic Idealism. Canadian Foreign Policy, 1945 - 1995*. Montréal/Kingston et al. 1998, 17.

Als Gründe für den Wandel der Einstellung der Öffentlichkeit und der Politik gegenüber "kollektiver Sicherheit" bedienten sich verschiedene Autoren eines vergleichsweise kleinen Repertoires von Begründungen: am Anfang des Krieges das dramatisches Anwachsen von Industrie und Wirtschaft, welches ein neues Selbstbewusstsein und den Ruf nach einem prominenteren internationalen Status hervorrief; dann die Kapitulation Frankreichs, die Gründung des PJBD und der Kriegseintritt der USA, was Kanada aus militär- und sicherheitspolitischen sowie allianzstrategischen Gründen dazu zwang, sich mit der Idee einer neuen Weltorganisation auseinander zu setzen; und schließlich die allmählich dämmernde Einsicht, dass Friede und Wohlstand unteilbar seien, so dass nationale und internationale Interessen Kanadas zusammenzufallen schienen.

Die Hauptkritik der progressiv-konservativen Partei - eine stärkere sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Commonwealth - betraf das Vehikel, nicht aber das Ziel der offiziellen Politik. In Québec wurde Mackenzie Kings vorsichtige Politik der "selektiven kollektiven Sicherheit" mit dem politischen Veto über Überseeinsätze der kanadischen Streitkräfte durch eine weitgehende Unterstützung honoriert. Die CCF-Kritik der offiziellen Politik ging ebenso merklich zurück, was nicht zuletzt damit zusammenhing, dass die King-Regierung 1945 zu einem guten Teil Positionen eingenommen hatte, die erst von CCF-Vordenkern wie Scott oder Underhill, später dann auch von progressiven Liberalen wie Brooke Claxton oder Paul Martin propagiert worden waren. So war auch hier bis Herbst 1945 eine Mäßigung der parteipolitischen Kritik sowie eine grundsätzliche Konvergenz der sicherheitspolitischen Vorstellungen festzustellen, wozu die überparteiliche San Francisco-Delegation das Ihrige beitrug.

Zur Interpretation der außenpolitischen Haltung Québecks, wie sie sich in der öffentlichen Diskussion (Printmedien, Parlament, Meinungsumfragen) präsentiert, wurde in dieser Arbeit gezeigt, dass die pauschale zeitgenössische und spätere Anschuldigung des fortgesetzten "Isolationismus" nicht zutrifft. Die vorherrschende Meinung in Québec ist besser durch die Begriffe "radikaler Internationalismus" und "Anti-Imperialismus" beschrieben, wobei letzterer freilich im kanadischen Kontext der Commonwealth/Empire-Debatte zu verstehen ist, nicht im marxistisch-leninistischen Sinne. Alle diese Ergebnisse und Beobachtungen weisen darauf hin, dass die öffentliche Meinung in außenpolitischen Studien bisher zu Unrecht vernachlässigt worden ist, was zu ungenauen oder unrichtigen Beschreibungen und folglich zu irreführenden oder gar falschen Interpretationen geführt hat. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind somit ein Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen und eine notwendige Neubewertung der kanadischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Auf außenpolitischer Ebene war die australische Sicherheitspolitik in ihrem lautstarken Stil und in ihren Zielen (z. B. in ihrer leicht regionalistischeren Ausrichtung) z. T. deutlich verschieden von der kanadischen Haltung. Canberra verfolgte eine radikalere, nicht immer konsistente Politik und schwang sich öffentlich zum Anwalt der Klein- und "Mittelmächte" auf. Ohne Unterstützung von Mächten wie Kanada waren den Erfolgsaussichten dieser Strategie gegenüber den Großmächten allerdings klare Grenzen gesetzt. Solche strategische Meinungsverschiedenheiten zwischen "Mittelmächten" zeigten insgesamt, dass Staaten in internationalen Organisationen zu allererst ihren eigenen nationalen Interessen folgen, wenn sie nicht durch eine Allianz oder sonstige wirtschaftliche, politische oder militärische Verbindungen aufeinander angewiesen sind. Einige Zeitgenossen und spätere Forscher bemerkten, dass sich die sicherheitspolitischen Strategien Australiens und Kanadas in der Gründungsphase der Vereinten

Nationen zu einem guten Teil ergänzten, so dass die Großmächte öffentlich *und* hinter verschlossenen Türen zu einer Modifikation ihrer Hegemonievorstellungen gedrängt wurden. Der Autor ist der Ansicht, dass ein solches Zusammenspiel nur dann wirklich hätte funktionieren können, wenn sich die beiden Dominien untereinander abgesprochen und im Falle eines Scheiterns dieser Doppelstrategie auf eine dritte gemeinsame Vorgehensweise geeinigt hätten.

Ein Vergleich mit Australien und den Haltungen anderer Mitglieder der Vereinten Nationen (Belgien, die Niederlande, die lateinamerikanischen Staaten) zeigt weiter, dass es durchaus Alternativen zu der von Ottawa gewählten Politik gegeben hatte. Das kanadische Außenministerium konnte sich aber aus innen- und außenpolitischen Gründen nicht dazu durchringen, aus den traditionellen Grenzlinsen des nordatlantischen Dreiecks auszubrechen. Die Beziehungen zu Westeuropa (Ausnahme: Großbritannien) und Südamerika sowie zwischen den einzelnen Dominien waren einfach zu wenig entwickelt, als dass sich die Entscheidungsträger in Ottawa wirklich eine Kooperation hätten vorstellen können. Dieser enge Rahmen der kanadischen Außenpolitik sollte erst in den 1950er Jahren mit einem zunehmenden Engagement in Westeuropa (NATO, *Organization for Economic Cooperation and Development* - OECD), im Fernen Osten (UNTCOK, Colombo-Plan¹⁷, Korea-Krieg, Handelsbeziehungen zu Japan, Indochina-Kommission) und im Nahen Osten (Mitbegründung der UNO-Blauhelmeinsätze im Gefolge der Suez-Krise) allmählich ausgeweitet werden. Deshalb muss die Bewertung der Politik in der Gründungsphase der Vereinten Nationen zu dem Resultat kommen, dass der kanadische Ansatz der "quiet diplomacy" und der "selektiven kollektiven Sicherheit" voll ausgereizt worden war. Kanada hatte mehr erreicht als die meisten anderen "Nicht-Großmächte". Die inneren Widersprüche der "Mittelmacht"-Doktrin und des "Prinzips der funktionalen Repräsentation" hinterließen besonders im Außenministerium den Eindruck, Kanada hätte noch mehr erreichen können. Ohne eine Unterstützung von anderen Mächten war dies jedoch unrealistisch. Die kanadische Außen- und Sicherheitspolitik während der Gründungsphase der Vereinten Nationen schließlich speiste sich aus dem Spannungsfeld zweier entgegengesetzter Pole: einerseits idealistisch-"internationalistische" Konzeptionen ("Führungsrolle unter den Vereinten Nationen"; "uneigennützig" Sicherheitspolitik), die von den Eliten seit Anfang der 1940er Jahre propagiert worden waren; andererseits "nationalistischere" Vorstellungen ("Prinzip der funktionalen Repräsentation"; "Mittelmacht"-Doktrin), die besonders wegen den innenpolitischen Begrenzungen des außenpolitischen Handlungsspielraums, die im Außenministerium oft als zu restriktiv empfunden wurden, entwickelt worden waren.

¹⁷ Vgl. dazu U. Lehmkuhl: Kanadas Öffnung nach Asien. Der Colombo Plan, das 'New Commonwealth' und die Rekonstruktion des Sterlinggebietes, 1949 - 1952. Bochum 1990, 295: "Die Teilnahme am Colombo-Plan kann ... als Beginn einer kanadischen Asienpolitik gewertet werden".

ANHANG: Abkürzungen

ACA	[Ministerial Committee on] Armistice Terms and Civil Administration, UK
AWP	Armistice and Post-War Committee, UK
ABC	American-British-Canadian
ACFPF	Advisory Committee on Post-War Foreign Policy, US
ACPFR	Advisory Committee on Problems of Foreign Relations, US
AIPO	American Institute of Public Opinion
ANZAC	Australian - New Zealand Army Corps
ARCADIA	1. Washington Konferenz (Dezember 1941 - Januar 1942)
ARCS	<i>American Review of Canadian Studies</i>
ATIP (Act)	Access to Information and Privacy (Act), Kanada
BB	<i>Briefing Books</i> des <i>Department of External Affairs</i> , Kanada (Akten)
BBK	Lord Beaverbrook Papiere, HLRO, UK
BCM	British Commonwealth Meeting, UK (April 1945)
BNA Act	British North America Act, Kanada
BSC (NA)	British Supply Council (in North America)
BIIA	British Institute for International Affairs
BIPO	British Institute of Public Opinion
CA	Confidential Annex, War Cabinet Minutes, UK
CAPF	Canadian Army Pacific Force
CIA	Central Intelligence Agency, US
COS[C]	Chiefs of Staff [Committee], [UK]
CAAE	Canadian Association for Adult Education
CBC	Canadian Broadcasting Corporation
CCEC	Canadian Council of Education for Citizenship
CCF	Cooperative Commonwealth Federation, Kanada
[C]CoS	[Combined] Chiefs of Staff [UK-US]/Kanada, UK, US (individuell)
CEW	Canadian Embassy, Washington (Akten)
CFB	Combined Food Board (US - UK - Kanada)
CFR	Council on Foreign Relations, US
CH	Canada House (Akten)
CHA	<i>Canadian Historical Association</i>
CHCD	<i>Canadian House of Commons Debates</i> (Hansard)
CHR	<i>Canadian Historical Review</i>
CHIA	Canadian Institute of International Affairs
CIPA	Canadian Institute on Public Affairs
CIPO	Canadian Institute of Public Opinion
CIS	Canadian Information Service
CJEPS	<i>Canadian Journal of Economic and Political Science</i>
CMAB	Combined Munitions Assignment Board (US - UK)
CP	Canadian Press
CPHP	Canadian Post-Hostilities Problems Committee
CPSA	Canadian Political Science Association
CPR	Official Committee on Post-War Commodity Policy and Relief, UK
CPRB	Combined Production and Resources Board (US - UK - Kanada)
CRAS	<i>Canadian Review of American Studies</i>
CRMB	Combined Raw Materials Board (US - UK)
CSAB	Combined Shipping Adjustment Board (US - UK)
CWC	Cabinet War Committee, Kanada
DAFP	<i>Documents on Australian Foreign Policy</i>
DCER	<i>Documents on Canadian External Relations</i>
DEA	Department of External Affairs, Kanada
DO	Dominions Office, UK
DPM	[Cabinet] Committee on Preparations for the Meeting With Dominion Prime Ministers, UK
DSB	<i>Department of State Bulletin</i>
DUNCIO	<i>Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco</i>
EAC	European Advisory Commission
ECOSOC	Economic and Social Council (United Nations)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDRL	Franklin D. Roosevelt Library, Hyde Park, New York
FESU	Foreign Exchange Stabilization Union (Rasminsky-Plan)
FO	Foreign Office, UK

FORD	Foreign Office Research Department, UK
FRPS	Foreign Research and Press Service, UK
FRUS	<i>Foreign Relations of the United States</i>
GA	General Assembly (Akten kanadischer Delegationen zu internationalen Konferenzen)
HLRO	House of Lords Record Office, UK
HZ	<i>Historische Zeitung</i>
IHR	<i>International History Review</i>
ICAO	International Civil Aviation Organization of the United Nations
ICATP	Interdepartmental Committee on Air Transport Policy, Kanada (ab Juni 1943)
ICICA	Interdepartmental Committee on International Civil Aviation, Kanada (Mai 1942 - Juni 1943)
ICU	International Currency/Clearing Union (Keynes' Plan)
IATA	International Air Transport Authority (kanadischer Plan für die (P)ICAO)
IJ	<i>International Journal</i>
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IO	<i>International Organization</i>
IPR	Institute of Pacific Relations
ITU	International Telecommunications Union
JCH	<i>Journal of Contemporary History</i>
JSM	Joint Staff Mission, Washington, UK
L	Liberaler Abgeordneter, Kanada
LMAB	London Munitions Assignment Board
MAFUSSR	Ministry of Foreign Affairs of the Union of Socialist Soviet Republics
MG	Manuscript Group
MSC	Military Sub-Committee des Reconstruction Problems Committee, UK
MSC	Military Staff Committee (United Nations)
NASC	North American Supply Committee, UK
NAC	National Archives of Canada, Ottawa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NB	New Brunswick/Neubraunschweig, Kanada
NBC	National Broadcasting Corporation, US
Neuf/Newf.	Newfoundland/Neufundland
NRMA	National Resources Mobilization Act, Kanada
OARA	Office of American Republic Affairs, State Department, US
o. D.	ohne Datum
ODS-NAR	O. D. Skelton - N. A. Robertson (Akten des kanadischen Staatssekretärs)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ON/Ont.	Ontario, Kanada
OSS	Office of Strategic Services, US
PET	Post-War Economic Talks (Dominien – UK, November 1942)
PHP	Post-Hostilities Planning (Sub-)Committee, UK
PHPS	Post-Hostilities Planning Staff, UK
PMM	Prime Ministers' Meeting, Commonwealth, London (Mai 1944)
PS	[Committee on] the Post-War Settlement, UK (August 1943)
PAC	Public Archives of Canada, Ottawa (später umbenannt in NAC)
PAU	Pan American Union
PC	Progressive Conservative [Party], ab 1942, Kanada (bis 1942: <i>Conservative Party</i>)
PCO	Privy Council Office, Kanada
PICAO	Provisional International Civil Aviation Organization of the United Nations
PJBD	Permanent Joint Board on Defence (US - Kanada)
PMO	Prime Minister's Office, Kanada
POQ	<i>Public Opinion Quarterly</i>
PRO	Public Record Office, London, Kew, UK
PUN	Permanent Union of Nations (mexikanischer Entwurf für eine Weltorganisation)
PWC	Pacific War Council
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
QQ	<i>Queen's Quarterly</i>
QUA	Queen's University Archives, Kingston, Ontario
RCAF	Royal Canadian Air Force
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RCN	Royal Canadian Navy
RDP	Review of the Dominion Press, RIIA/FRPS, UK
RG	Record Group

RIIA	Royal Institute of International Affairs, UK
SSDA	Secretary of State for Dominion Affairs, UK
SSEA	Secretary of State for External Affairs, Kanada
UBC	University of British Columbia, Kanada
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
UK	United Kingdom
UNAEC	United Nations Atomic Energy Commission
UNCE	United Nations Commission for Europe
UNCIO	United Nations Conference on International Organization, San Francisco (April - Juni 1945)
UN(O)	United Nations (Organization)
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
UNSCOB	United Nations Special Commission on the Balkans
UNSCOP	United Nations Special Commission on Palestine
UNTOK	United Nations Temporary Commission on Korea
UNWCC	United Nations War Crimes Commission
UP	United Press, US
UPU	Universal Postal Union
US(A)	United States (of America)
USSEA	Under-Secretary of State for External Affairs, Kanada
USNA	United States National Archives and Records Administration, Washington
UTA	University of Toronto Archives
UTQ	University of Toronto Quarterly
WM	War [Cabinet] Conclusions [Minutes], UK
WP	War [Cabinet] Papers, UK
WIB	War-time Information Board, Kanada
WPTB	War-time Prices and Trade Board, Kanada
YMCA	Young Men's Christian Association
YORKUA	York University Archives, Toronto

Tabellenverzeichnis

1-1: Mitgliedsbeiträge zum Völkerbund 1936 - 1945	35
1-2: Mitglieder des CIIA und der Völkerbundgesellschaft 1927 - 1946	42
1-3: Kriegsausgaben ausgewählter Ministerien 1939 - 1946	56
1-4: Beschäftigungszahlen der kanadischen Wirtschaft nach Sektoren 1939 - 1946	58
3-1: Munitionsproduktion der USA, Großbritanniens und Kanadas 1939 - 1945	109
3-2: Rüstungsproduktion der britischen "Ost-Alliierten" (Australien, Indien, Südafrika, Neuseeland) und Kanadas September 1939 - August 1945	110
3-3: Kanadas Nahrungsmittelexporte als Prozentanteil am Import der wichtigsten Bestimmungsländer 1939 - 1945	130
3-4: Kanadas Exportvolumen ausgewählter kriegswichtiger Metall(erz)e 1939 - 1945	139

BIBLIOGRAPHIE

UNVERÖFFENTLICHTE QUELLEN

(Sammlungen, die untersucht, aber nicht zitiert wurden, sind mit einem * gekennzeichnet)

National Archives of Canada (NAC), Ottawa, Kanada

REGIERUNGSAKTEN

NAC, RG 2: Akten des Privy Council Office (PCO)

- Reihe A5a: *Minutes and Documents of the Cabinet* (teilweise mikrofilmiert)
- Reihe A5b: *Minutes and Documents of the Cabinet War Committee* (mikrofilmiert)
- Reihe B2: *Central Registry Files*
- Reihe C2: *Censorship Branch, Postal Censorship Division*

NAC, RG 25: Akten des Department of External Affairs (DEA)

- *Reihe A3b: *Department of External Affairs (DEA): "50,000"-series, 1947 - 1963*
- Reihe A3b: *Department of External Affairs (DEA): Central Registry ("40"-series), 1940 - 1963*
- Reihe A4: *Department of External Affairs: Briefing Books (BB), 1887 - 1976*
- Reihe B1b: *Canada House (CH) Files: Correspondence with British Government Departments*
- Reihe BII: *Canada House (CH) Files: Central Registry*
- Reihe B2: *Canadian Embassy in Washington (CEW) Files*
- Reihe C4a: *[Files of Delegations to] International Conferences (IC): United Nations [General] Assemblies and Conferences; United Nations Preparatory Commission*
- Reihe D1: *Department of External Affairs: Papers of the Office of the Under-Secretary, 1909 - 1952*
(Oscar D. Skelton - Norman A. Robertson Sammlung - ODS-NAR;
teilweise mikrofilmiert)
- Reihe E7f: *British Foreign Office: Weekly Political Intelligence Summaries, 1939 - 1945 [Series W 10544/53/50]*
- Reihe G1: *Department of External Affairs (DEA): Central Registry ("39"-series), 1907 - 1940/1945*
- Reihe G2: *Department of External Affairs (DEA): 'Secret'-series, 1939 - 1949*
- Reihe *British Foreign Confidential Office Prints, 1927 - 1949* (unbezeichnete Reihe: acc. 1989-90/214,
Boxes 1 - 19; transferiert aus den Akten des Generalgouverneurs in die Sammlung
des Außenministeriums)

NAC, RG 36/31: Akten des Wartime Information Board (WIB), 1939 - 1946

NACHLÄSSE

NAC, MG 26 J: William Lyon Mackenzie King Papiere

- Reihe J 1: *Primary Correspondence* (mikrofilmiert)
- *Reihe J 2: *Prime Minister's Office Correspondence*
- *Reihe J 3: *General Correspondence*
- Reihe J 4: *Notes and Memoranda* (mikrofilmiert)
- Reihe J 5: *Speeches*
- Reihe J 6: *Pamphlets and Clippings*
- *Reihe J 8: *Personal Correspondence*
- Reihe J 13: *Diaries* (mikrofilmiert)

NAC, MG 26 L: Louis St-Laurent Papiere

NAC, MG 26 N: Lester B. Pearson Papiere

- Reihe N 1: *Pre-1958 Correspondence, 1931 - 1957*
- Reihe N 8: *Diaries and Personal Papers*
- Reihe N 9: *Speeches, 1930 - 1968*
- *Reihe N 11: *Clippings: Series C-1 und Series C-2, 1935 - 1968*

NAC, MG 27 III B 11: James L. Ralston Papiere

- *NAC, MG 27 III B 10: Ernest Lapointe Papiere
- NAC, MG 27 III B 20: Clarence D. Howe Papiere
- NAC, MG 27 III C 6: Cairine R. Wilson Papiere (teilweise mikrofilmiert)
- *NAC, MG 27 III C 12: Major J. Coldwell Papiere
- *NAC, MG 27 III C 15: Gordon Graydon Papiere
- NAC, MG 27 III F 4: Maurice A. Pope Tagebücher und Papiere
- NAC, MG 28 I 20: Unterlagen der kanadischen Völkerbundsgesellschaft
- NAC, MG 28 I 250: Papiere des CHA: Edgar J. Tarr Papiere
- *NAC, MG 28 I 250: Papiere des CHA: Norman Archibald M. Mackenzie Papiere
- NAC, MG 28 I 250: Papiere des CHA: CHA Protokoll- und Aufzeichnungsbücher (mikrofilmiert; Originalbestand im CHA, Toronto)
- NAC, MG 30 C 187: Robert B. Inch Papiere
- *NAC, MG 30 D 33: Oscar D. Skelton Papiere
- NAC, MG 30 D 45: John W. Dafoe Papiere (mikrofilmiert; Originalbestand in den *Provincial Archives of Manitoba*)
- NAC, MG 30 D 115: Henry M. Tory Papiere
- NAC, MG 30 D 204: Frank H. Underhill Papiere
- NAC, MG 30 D 211: Francis R. Scott Papiere (teilweise mikrofilmiert)
- NAC, MG 30 D 289: Burton T. Richardson Papiere
- NAC, MG 30 E 101: Hume H. Wrong Papiere
- NAC, MG 30 E 144: Arnold D. P. Heeney Papiere
- NAC, MG 30 E 163: Norman A. Robertson Papiere
- NAC, MG 30 E 256: Dr. Charlotte Whitton Papiere
- *NAC, MG 31 E 9: L. Dana Wilgress Papiere
- NAC, MG 31 E 46: Escott M. Reid Papiere
- *NAC, MG 31 E 47: Arnold C. Smith Papiere
- *NAC, MG 31 E 73: Robert A. D. Ford Papiere
- *NAC, MG 31 E 87: R. Gordon Robertson Papiere
- NAC, MG 32 B 5: Brooke Claxton Papiere
- NAC, MG 32 B 34: John W. Pickersgill Papiere

Andere Archive

Queen's University Archives (QUA), Kingston, Kanada

*QUA, A. Arch. 1022a - c: John J. Deutsch Papiere

*QUA, A. Arch. 1043: William A. MacIntosh Papiere

QUA, A. Arch. 2122: George A. M. Grube Papiere

QUA, A. Arch. 2142 und A. Arch. 3621. 3: Grant Dexter Papiere

*QUA, A. Arch. 2143: Bernard K. Sandwell Papiere

*QUA, A. Arch. 2313: John T. Hackett Papiere

*QUA, A. Arch. 5072: Arthur M. R. Lower Papiere

University of Toronto Archives (UTA), Toronto, Kanada

*UTA, B 86/0002/001: R. Gerry Riddell Papiere

UTA, B 87-0082: Vincent Massey Papiere

York University Archives (YORKUA), Toronto/North York, Kanada

YORKUA, Accession 1970: Walter A. Riddell Papiere

Canadian Institute of International Affairs (CIIA), Toronto, Kanada

CIIA, John W. Holmes Papiere

CIIA, Sammlung von Zeitungsausschnitten zu den Vereinten Nationen

CIIA, Sammlungen von Dokumenten und Aufzeichnungen der CIIA-Konferenzen

Trinity College Archives (TCA), University of Toronto, Kanada

*TCA, [Old Accessions MS 144, MS 238, MS 265]: George Ignatieff Papiere

Yale University Archives (YUA), New Haven, Vereinigte Staaten

*YUA, MS 326: Walter Lippman Papiere

United States National Archives and Records Administration (USNARA), Washington, USA

USNARA, RG 59: Akten des *Department of State*, Entries 495 - 505, Boxes 1 - 282: **Harley A. Notter Papiere**
(auf Mikrofiche: United States. Congressional Information Service (Ug) (1987): Post World II War Foreign Policy Planning. State Department Records of Harley A. Notter, 1939 - 1945. Bibliography. Bd. I: Bibliography of Documents. Bd. II: Indexes: Subjects, Names, Documents, Meeting Numbers. Bethesda, MD)

Franklin D. Roosevelt Library (FDRL), Hyde Park, New York, Vereinigte Staaten

FDRL, Franklin D. Roosevelt Papiere: *Papers as President*, 1933 - 1945

Reihe: *Press Conferences* (publiziert in F. D. Roosevelt: [The] Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt. Introduction by J. Daniels. < 25 Original Volumes >. 12 Bände. New York. 1972. Bd. IX: Vol. 17 - 18: 1941. Bd. X: Vol. 19 - 20: 1942. Bd. XI: Vol. 21 - 22: 1943. Bd. XII: Vol. 23 - 25: 1944/1945.

Public Records Office (PRO), Kew, Großbritannien

PRO, *Records of the Cabinet Office (CAB)*:

Reihe CAB 65: *War Cabinet Minutes (WM)* (mikrofilmiert veröffentlicht als Great Britain. War Cabinet: War Cabinet Minutes < 1939 - 1945 >. The Microfiche Edition. An Introduction by L. D. Freedman and M. L. Dockrill. 195 Microfiches. Hg: Public Record Office. London 1989)

Reihe CAB 66: *War Cabinet Documents/Papers (WP)* (mikrofilmiert veröffentlicht als Great Britain. Cabinet Office: War Cabinet Papers, 1939 - 1945, with a Subject Index. 32 Mikrofilme. [London] 1970/71)

Reihe CAB 105: *Cabinet History Series* (veröffentlicht als Great Britain. Cabinet Office Cabinet History Series: Principal War Telegrams and Memoranda, 1940 - 1943. 7 Bände. [London]/Nendeln, Liechtenstein. Bd. [V]: Washington. America, United Kingdom and Europe.

PRO, *Records of the Colonial Office (CO)*; auszugsweise mikrofilmiert; in den NAC: MG 11 CO):

Reihe CO 532: *General Original Correspondence (Dominions, Various Offices, etc.)*

PRO, *Records of the Dominions Office (DO)*; auszugsweise mikrofilmiert; in den NAC: MG 42 DO):

Reihe DO 35: *Original Correspondence: Series D: 1937 - 1942, Series E: 1943 - 1946*

*Reihe DO 114: *Confidential Prints: Dominions*

Reihe DO 121: *Private Office Papers: Meetings of High Commissioners, 1925 - 1946 and Other Files, 1925 - 1951*

*Reihe DO 127: *High Commission and Consular Archives: Canadian Correspondence*

House of Lords Record Office (HLRO), London, Großbritannien

HLRO, William Maxwell Aitken (Lord Beaverbrook) Papiere (auszugsweise mikrofilmiert in den NAC: MG 27 II G 1)

INTERVIEWS, MÜNDLICHE UND SCHRIFTLICHE MITTEILUNGEN

- Interview des Autors mit Rt. Hon. John W. Pickersgill (†; ehem. Mitarbeiter im PMO), Ottawa, Ontario, Kanada, 10.11.1994
- Interview des Autors mit Arthur R. Menzies (ehem. Beamter im kanadischen Außenministerium), Ottawa, Ontario, Kanada, 4.10.1994
- Interview des Autors mit John R. Baldwin (ehem. Beamter im kanadischen Außenministerium und PCO), Kingston, Ontario, Kanada, 15.8.1996
- Mündliche Mitteilung von Dr. Hector Mackenzie (*Senior Historian* in der historischen Abteilung des kanadischen Außenministeriums) an den Autor, Ottawa, Ontario, Kanada, 22.10.1998.

- Mündliche Mitteilung von Dr. Hector Mackenzie an den Autor, Ottawa, Ontario, Kanada, 23.4.1999.
- Schriftliche Auskunft der UNO in New York über UNO-Artikel 43 in einer Email-Korrespondenz von dhlunsa@un.org an den Autor am 22.9.1999

VERÖFFENTLICHTE QUELLEN UND ZEITGENÖSSISCHE LITERATUR

Offizielle Publikationen

- Australia. Department of Foreign Affairs and Trade: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 8: 1945. Hg: W. J. Hudson/Wendy Way/Pamela Andre/M. P. Sharp. 1988.
- Australia. Department of Foreign Affairs and Trade: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 7: 1944. Hg: W. J. Hudson/Barbara Kelly/Athson Robinson/Wendy Way. 1988.
- Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 2: 1939. Hg: R. G. Neale/H. Kenway/H. W. J. Stokes/Peter G. Edwards. 1976.
- Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 3: January - June 1940. Hg: H. Kenway/H. W. J. Stokes/Peter G. Edwards/M. E. Cook. 1979.
- Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 4: July 1940 - June 1941. Hg: W. J. Hudson/H. W. J. Stokes/M. E. Cook/H. Kenway. 1980.
- Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 5: July 1941 - June 1942. Hg: W. J. Hudson/H. W. J. Stokes/M. Browne/J. North/A. Robinson. 1982.
- Australia. Department of Foreign Affairs: Documents on Australian Foreign Policy, 1937 - 1949. 12 Bände. Canberra. Bd. 6: July 1942 - December 1943. Hg: W. J. Hudson/H. W. J. Stokes/Ahston Robinson/Kenneth Power. 1983.
- Canada. Commission de l'information en temps du guerre (1944): Dumbarton Oaks : Propositions relatives à l'établissement d'une organisation internationale générale telles qu'adoptées par les représentants du Royaume-Uni, des Etats-Unis, de l'U.R.S.S. et de la Chine, à Dumbarton Oaks, Washington, E.-U., en octobre 1944. Ottawa.
- Canada. Department of External Affairs: Documents on Canadian External Relations. Bd. 3: 1919 - 1925. Hg: Lovell C. Clark. Ottawa 1970.
- Canada. Department of External Affairs: Documents on Canadian External Relations. Bd. 5: 1936 - 1939. Hg: John A. Munro. Ottawa 1972.
- Canada. Department of External Affairs: Documents on Canadian External Relations. Bd. 9: 1942 - 1943. Hg: John F. Hilliker. Ottawa 1980.
- Canada. < Department of Finance > (1944): United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, U.S.A., July 1 - July 22, 1944. Ottawa.
- Canada. Department of Finance (1947): Public Accounts of the Dominion of Canada for the Fiscal Year Ended March 31, 1946 and Report of the Auditor General. Ottawa.
- Canada. Department of Foreign Affairs and International Trade: Documents on Canadian External Relations. Bd. 11: 1944 - 1945, Teil II. Hg: John F. Hilliker. Ottawa 1990.
- Canada. Department of Foreign Affairs and International Trade: Documents on Canadian External Relations. Bd. 16: 1950. Hg: Greg Donaghy. Ottawa 1996.
- Canada. Dominion Bureau of Statistics/Department of Trade and Commerce (1946): The Canada Year Book. The Official Statistical Annual of the Resources, History, Institutions, and Social and Economic Conditions of the Dominion. Ottawa.
- Canada. Parliament. Senate: Debates of the Senate of the Dominion of Canada. Official Report. 1945. Ottawa 1946.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1936. Bd. IV. Ottawa 1936.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1937. Bd. I. Ottawa 1937.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1938. Bd. III. Ottawa 1938.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1939. Bd. I. Ottawa 1939, 2nd session.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1939. Bd. III. Ottawa 1939, 1st session.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1940. Bd. II. Ottawa 1940.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1940. Bd. III. Ottawa 1940.

- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1941. Bd. I. Ottawa 1941.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1941. Bd. II. Ottawa 1941.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1941. Bd. III. Ottawa 1941.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1941. Bd. IV. Ottawa 1941.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1942. Bd. I. Ottawa 1942.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1942. Bd. II. Ottawa 1942.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1942. Bd. III. Ottawa 1942.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1942. Bd. IV. Ottawa 1942.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1942. Bd. V. Ottawa 1942.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1943. Bd. I. Ottawa 1943.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1943. Bd. II. Ottawa 1943.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1943. Bd. III. Ottawa 1943.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1943. Bd. IV. Ottawa 1943.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1943. Bd. V. Ottawa 1943.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1944. Bd. I. Ottawa 1944.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1944. Bd. II. Ottawa 1944.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1944. Bd. III. Ottawa 1944.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1944. Bd. IV. Ottawa 1944.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1944. Bd. V. Ottawa 1944.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1944. Bd. VI. Ottawa 1944.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1945. 1st session, Bd. I. Ottawa 1945.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1945. 2nd session, Bd. I. Ottawa 1945.
- Canada. Parliament. House of Commons: Debates of House of Commons of the Dominion of Canada. Official Report. 1945. 2nd session, Bd. III. Ottawa 1945.
- Canada. Secretary of State for External Affairs (1940a): Report of the Canadian Delegates to the Twentieth Assembly of the League of Nations, Geneva, December 11th - 14th, 1939. Ottawa.
- Canada. Secretary of State for External Affairs (1940b): Report for the Year Ended December 31, 1939. Ottawa.
- Canada. Secretary of State for External Affairs (1941): Report for the Year Ended December 31, 1940. Ottawa.
- Canada. Secretary of State for External Affairs (1943): Report for the Year Ended December 31, 1942. Ottawa.
- Canada. Secretary of State for External Affairs (1945): Report on the United Nations Conference on International Organization, Held at San Francisco, 25th April - 26th June, 1945. Ottawa (Department of External Affairs Conference Series, 1945, No. 2).
- Canada. Treaty Series, 1929 (1929/1931): No. 7: General Treaty for the Renunciation of War Signed at Paris, August 27, 1928, Canada's Ratification deposited at Washington, March 2, 1929. Final Ratification deposited and Treaty came into force July 24, 1929. Ottawa.
- Canada. Treaty Series, 1942 (1942): No. 1: Declaration by United Nations, Done at Washington, January 1, 1942. Related Documents: Declaration of Principles, Known as the Atlantic Charter, by the Prime Minister of the United Kingdom and the President of the United States of America, August 14, 1941. Resolutions Approving the Atlantic Charter and Providing for the Reprovisioning of Europe After the War Adopted at the Inter-Allied Meeting Held in London,

- September 24, 1941. Tripartite Pact Signed in Berlin, September 27, 1940, and Referred to in the Above Declaration by United Nations. Ottawa.
- Canada. Wartime Information Board (1943): A Nation-Wide Survey of Canadian Attitudes on Wartime Restrictions, Information, Morale, and Post-War Plans. Conducted for the Wartime Information Board by the Canadian Opinion Company. Survey No. III. Toronto [October].
- Canada. Wartime Information Board (1944a): A Dominion-Wide Survey of Canadian Opinion on International and Domestic War Issues, Handling of Information and Post-War Problems. Conducted for the Wartime Information Board by the Canadian Opinion Company. Survey No. IV. Toronto [March].
- Canada. Wartime Information Board (1944b): Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization As Agreed Upon by the Representatives of the United Kingdom, the United States the U.S.S.R. and China At Dumbarton Oaks, Washington, U.S.A. in October, 1944. Ottawa.
- Canada. Wartime Information Board, Reports Branch/Canadian Information Service: Press Survey. Ottawa < 1943 - 1946 >.
- Canada. Wartime Information Board, Reports Branch: [< Press and Public Opinion >] Survey. 68 Ausgaben. Ottawa < 1943 - 1945 >.
- Canada. Wartime Information Board, Reports Branch: Field Reports [Correspondents: Topics of the Week]. 120 Ausgaben. Ottawa < 1943 - 1945 >.
- Canada. Wartime Information Board: Information Briefs. Ottawa < 1943 - 1945 >.
- France. Assemblée Consultative Provisoire. 1ière session ordinaire de 1945 (1945): No. 296. Annexe en procès-verbal de la séance du 8 février 1945: Rapport fait ... par M. Pierre Cot. < Paris >.
- Great Britain. Foreign and Commonwealth Office: Documents on British Policy Overseas. Hg: R. Butler/M. E. Pally. Reihe 1: 1945 - 1950. London. Bd. I: The Conference of Potsdam, July-August 1945. London 1984.
- Great Britain. Inter-Allied Information Committee (1942): Punishment for War Crimes: The Inter-Allied Declaration Signed at St. James's Palace, London, on 13th January, 1942, and Related Documents. London.
- Great Britain. Secretary of State for Foreign Affairs (1941a): Inter-Allied Meeting Held in London At St. James's Palace on June 12, 1941. Report of Proceedings. Miscellaneous No. 1 (1941). London (Cmd. 6285).
- Great Britain. Secretary of State for Foreign Affairs (1941b): Inter-Allied Meeting Held in London At St. James's Palace on September 24, 1941. Report of Proceedings. Miscellaneous No. 3 (1941). London (Cmd. 6315).
- Great Britain. Secretary of State for Foreign Affairs (1944): A Commentary on the Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organisation. Miscellaneous No. 6 (1944). London (Cmd. 6571).
- Great Britain. United Nations War Crimes Commission (1948): History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War. London.
- Netherlands Government (1945): Suggestions Presented by the Netherlands Government Concerning the Proposals for the Maintenance of Peace and Security Agreed on at the Four Powers Conference of Dumbarton Oaks as Published on October 9, 1944. Den Haag.
- New Zealand. Department of External Affairs (1945): New Zealand and the San Francisco Conference. Amendments to the Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization Advanced by the Prime Minister of New Zealand. Wellington (Department of External Affairs Publication No. 10).
- New Zealand. Department of Internal Affairs, War History Branch (Hg) (1949-I): Documents Relating to New Zealand's Participation in the Second World War, 1939 - 1945. 3 Bände. Wellington. Bd. I: < The War in Europe and Africa, 1939 - 1941 >.
- New Zealand. Department of Internal Affairs, War History Branch (Hg) (1951-II): Documents Relating to New Zealand's Participation in the Second World War, 1939 - 1945. 3 Bände. Wellington. Bd. II: < The War in Europe and Africa, 1940 - 1945 >.
- New Zealand. Department of Internal Affairs, War History Branch (Hg) (1963-III): Documents Relating to New Zealand's Participation in the Second World War, 1939 - 1945. 3 Bände. Wellington. Bd. III: < The War in the Pacific, 1939 - 1945 >.
- Notter, Harley A. (1950): Postwar Foreign Policy Preparation, 1939 - 1945. Washington (Department of State Publication 3580).
- Pan American Union. Director General of the Governing Board (1945): Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico City, February 21 - March 8, 1945. Washington (Congress and Conference Series No. 47).
- Union of Soviet Socialist Republics. Ministry of Foreign Affairs (1958): Correspondence Between the Chairman of the Council of Ministers of the U. S. S. R. and the Presidents of the U. S. A. and the Prime Ministers of Great Britain During the Great Patriotic War, 1941 - 1945. 2 Bände. London. Bd. I: Correspondence with Winston S. Churchill and Clement R. Attlee (July 1941 - November 1945). Bd. II: Correspondence with Franklin D. Roosevelt and Harry S. Truman (August 1941 - December 1945).
- < Union of Soviet Socialist Republics. Ministry of Foreign Affairs >/All-Union Society 'Znaniye' (Hg) (1965): "Documents: The Crimea and Potsdam Conferences of the Leaders of the Three Great Powers" in International Affairs (Moscow) 1965-6, 92-109; 1965-7, 113-8; 1965-8, 107-14; 1965-9, 134-140.
- United Nations Information Office (1943a): War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 1 to the United Nations Review, January 30, 1943. New York.
- United Nations Information Office (1943b): War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 2 to the United Nations Review, December 1, 1943. New York.

- United Nations Information Office (1943c): Punishment for War Crimes. New York.
- United Nations Information Office (1944a): War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 3 to the United Nations Review, April 30, 1944. New York.
- United Nations Information Office (1944b): War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 4 to the United Nations Review, October 31, 1944. New York.
- United Nations Information Office (1945): War and Peace Aims. Extracts From Statements of United Nations Leaders. Special Supplement No. 5 to the United Nations Review, April 15, 1945. New York.
- United Nations. Information Organizations/United States. Library of Congress/United Nations. < Department of Public Information > (Hg): Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945. 22 Bände. New York/London) 1945 - 1946/1954 - 1955.
- Bd. I: General. London/New York 1945.
- Bd. III: Dumbarton Oaks Proposals: Comments and Proposed Amendments (English Text). London/New York 1945.
- Bd. V: Delegation Chairmen. Steering Committee. Executive Committee. London/New York 1945.
- Bd. VI: Commission I: General Provisions. London/New York 1945.
- Bd. VII: Commission I: General Provisions. London/New York 1945.
- Bd. IX: Commission II: General Assembly. London/New York 1945.
- Bd. XI: Commission III: Security Council. London/New York 1945.
- Bd. XII: Commission III: Security Council. London/New York 1945.
- Bd. XV: Coordination Committee. The Charter. Lists. London/New York 1945.
- United States. Civilian Production Administration (1947): Industrial Mobilization for War. History of the War Production Board and Its Predecessor Agencies, 1940 - 1945. Bd. I: Program and Administration. New York (War Production Board. General Study No. 1). Neudruck 1969.
- United States. Civilian Production Administration, Bureau of Demobilization (1946a): Minutes of the Supply Priorities and Allocations Board, September 2, 1941, to January 15, 1942. Washington (Historical Reports on War Administration: War Production Board. Documentary Publication No. 3).
- United States. Civilian Production Administration, Bureau of Demobilization (1946b): Minutes of the Planning Committee of the War Production Board, February 20, 1942, to April 1, 1943. Washington (Historical Reports on War Administration: War Production Board. Documentary Publication No. 5).
- United States. Department of State (1944a): Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1 - 22, 1944. 2 Bände. Washington (Department of State Publication No. 2866).
- United States. Department of State (1944b): Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago, Illinois, November 1 - December 7, 1944. 2 Bände. Washington (Department of State Publication No. 2820).
- United States. Department of State (1945): Facsimile of the Charter of the United Nations, [the] Statute of the International Court of Justice and [the] Interim Arrangements in Five Languages, Signed at the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California, June 26, 1945. Washington (Department of State Publication 2368).
- United States. Department of State (1946): Report of the Delegation of the United States of America to the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico City, Mexico, February 21 - March 8, 1945. Washington (Department of State Publication No. 2497).
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1940. Bd. III: The British Commonwealth. The Soviet Union. The Near East and Africa. Washington 1958.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1941. Bd. I: General. The Soviet Union. Washington 1958.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1941. Bd. II: Europe. Washington 1959.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1941. Bd. III: The British Commonwealth. The Near East and Africa. Washington 1959.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1942. Bd. I: General. The British Commonwealth. The Far East. Washington 1960.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1942. Bd. III: Europe. Washington 1961.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The Conferences at Washington, 1941 - 1942, and Casablanca, 1943. Washington 1968.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. Bd. I: General. Washington 1965.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. Bd. III: The British Commonwealth. Eastern Europe. The Far East. Washington 1963.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. [Bd. VII]: China. Washington 1957.

- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. [Bd. VIII]: The Conferences of Washington and Quebec. Washington 1970.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1943. [Bd. IX]: The Conferences at Cairo and Teheran. Washington 1961.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Bd. I: General. [The United Nations]. Washington 1966.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Bd. II: General: Economic and Social Matters. Washington 1967.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Bd. III: The British Commonwealth and Europe. Washington 1965.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. Bd. IV: Europe. Washington 1966.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1944. [Bd. VIII]: The Conference at Quebec 1944. Washington 1972.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1945. Bd. I: General: The United Nations. Washington 1967.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1945. Bd. IX: The American Republics. Washington 1969.
- United States. Department of State: Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1945. [Bd. X]: The Conferences at Malta and Yalta 1945. Washington 1955.

Nichtoffizielle Publikationen (Autobiographische Schriften, Tagebücher, persönliche Papiere, Reden) 1939 - 2000

- Acheson, Dean (1969): *Present at the Creation. My Years in the State Department*. New York.
- Allen, James G. (Hg) (1946): *Editorial Opinion in the British Commonwealth and Empire*. Boulder, CO.
- Andrew, Arthur (1993): *The Rise and Fall of a Middle Power. Canadian Diplomacy from King to Mulroney*. Toronto.
- Attlee, Clement R. (1954): *As It Happened*. New York.
- Avon, Earl of (1965): *The Eden Memoirs. The Reckoning*. London.
- Berezhkov, Valentin M. (1983): *History in the Making. Memoirs of World War II Diplomacy*. Moscow.
- Berle, Beatrice B./Jacobs, Travis Beal (Hg) (1973): *Navigating the Rapids, 1918 - 1971. From the Papers of Adolf A. Berle*. New York.
- Blanchette, Arthur (1995): "Life and Good Times in Historical Division" in John F. Hilliker/Mary Halloran (Hg): *Diplomatic Documents and Their Users. Proceedings of the Third Conference of Editors of Diplomatic Documents*, Ottawa, 11-13 May 1994. Ottawa, 263-7.
- Blum, John M. (Hg) (1967-III): *From the Morgenthau Diaries*. 3 Bände. Boston. Bd. III: *Years of War, 1941 - 1945*.
- Bohlen, Charles E. (1973): *Witness to History, 1929 - 1969*. New York.
- Byrnes, James F. (1947): *Speaking Frankly*. New York/London.
- Campbell, Thomas M. jr./Herring, George C. (Hg) (1975): *The Diaries of Edward R. Stettinius jr., 1943 - 1946*. New York.
- Chuev, Felix/Resis, Albert (Hg) (1993): *Molotov Remembers: Inside Kremlin Politics - Conversations With Felix Chuev*. Edited with an Introduction and Notes by Albert Resis. Chicago.
- Churchill, Winston S. (²1954-VI): *The Second World War*. 6 Bände. London/Toronto/Sydney. Bd. VI: *Triumph and Tragedy*.
- Churchill, Winston S. (³1965-IV): *The Second World War*. 6 Bände. London/Toronto/Sydney. Bd. IV: *The Hinge of Fate*.
- Churchill, Winston S. (⁴1966-III): *The Second World War*. 6 Bände. London/Toronto/Sydney. Bd. III: *The Grand Alliance*.
- Churchill, Winston S. (⁴1966-V): *The Second World War*. 6 Bände. London/Toronto/Sydney. Bd. V: *Closing the Ring*.
- Churchill, Winston S. (⁸1966-II): *The Second World War*. 6 Bände. London/Toronto/Sydney. Bd. II: *Their Finest Hour*.
- Clarke, Richard W. B. (1982): *Anglo-American Economic Collaboration in War and Peace, 1942 - 1949*. Hg: Alan Cairncross. Oxford.
- Condliffe, John B. (1981): *Reminiscences of the Institute of Pacific Relations*. Vancouver (Institute of Asian Research, University of British Columbia).
- de Gaulle, Charles (1956-II): *Mémoires du guerre*. 3 Bände. Paris. Bd. II: *L'unité, 1942 - 1944*.
- Dilks, David N. (Hg) (1971): *The Diaries of Sir Alexander Cadogan, O. M., 1938 - 1945*. London.
- Dixon, Piers (1968): *Double Diplomat. The Life of Sir Pierson Dixon, Don and Diplomat*. London.
- Edwards, Cecil (1965): *Bruce of Melbourne: Man of Two Worlds*. London.
- Eichelberger, Clark M. (1978): *Organizing for Peace. A Personal History of the Founding of the United Nations*. New York.

- Evatt, Herbert V. (Hg) (1945): Foreign Policy of Australia. Speeches. Sydney/London.
- Freedman, Max (Hg) (1967): Roosevelt and Frankfurter: Their Correspondence, 1928 - 1945. London/Sydney/Toronto.
- Fischer, Alexander (Hg) (1968): Teheran - Jalta - Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der "Großen Drei". Köln.
- General Sikorski Historical Institute (Hg) (1967-II): Documents on Polish-Soviet Relations, 1939 - 1945. 2 Bände. London/(Melbourne/Toronto). Bd. II: 1943 - 1945.
- Gilbert, Martin (Hg) (1993-I): The Churchill War Papers. New York/London. Bd. I: At the Admiralty, September 1939 - May 1940.
- Gilbert, Martin (Hg) (1995-II): The Churchill War Papers. New York/London. Bd. II: Never Surrender, May 1940 - December 1940.
- Gray, James H. (1983): Troublemaker. A Personal History. Halifax.
- Gromyko, Andrej (1990): Memoirs. New York et al.
- Halifax, Earl of (1958): Fulness of Days. London.
- Halifax, Earl of (Hg) (1947): The American Speeches of the Earl of Halifax. New York.
- Hancock, W. Keith/van der Poel, Jean P. (Hg) (1966-IV): Selections from the Smuts Papers. 7 Bände. Cambridge. Bd. IV: November 1918 - August 1919.
- Hancock, W. Keith/van der Poel, Jean P. (Hg) (1973-VI): Selections From the Smuts Papers. 7 Bände. London. Bd. VI: December 1934 - August 1945.
- Harper, Norman (Hg) (1971): Australia and the United States. Documents and Readings in Australian History. Melbourne.
- Harriman, W. Averell/Abel, Elie (1976): Special Envoy to Churchill and Stalin, 1941 - 1946. New York.
- Hasluck, Paul (1954): "Australia and the Formation of the United Nations: Some Personal Reminiscences" in Royal Australian Historical Society, Journal and Proceedings 40-3, 133-78.
- Hasluck, Paul (1980): Diplomatic Witness. Australian Foreign Affairs, 1941 - 1947. Melbourne.
- Heeney, Arnold D. P. (1972): The Things That Are Caesar's. The Memoirs of a Canadian Public Servant. Hg: Brian D. Heeney. Toronto/Buffalo.
- Hiss, Alger (1988): Recollections of a Life. New York.
- Hitler, Adolf (1941): My New Order. Hg: Raoul de Roussy de Sales. Introduction by Raymond Gram Swing. New York.
- Hooker, Nancy H. (Hg) (1956): The Moffat Papers. Selections from the Diplomatic Journals of Jay Pierrepont Moffat, 1919 - 1943. Cambridge, MA.
- Hughes, Edgar J./Reynolds, Philip A. (Hg) (1976): The Historian as Diplomat. Charles Kingsley Webster and the United Nations, 1939 - 1946. London.
- Hull, Cordell (1948): The Memoirs of Cordell Hull. 2 Bände. New York.
- Hutchison, Bruce (1976): The Far Side of the Street. Toronto.
- Ignatieff, George (1987): The Making of a Peacemaker. The Memoirs of George Ignatieff. Toronto.
- Israel, Fred L. (Hg) (1966): The War Diary of Breckinridge Long. Selections from the Years 1939 - 1944. Lincoln.
- James, Robert R. (Hg) (1974): Winston S. Churchill. His Complete Speeches. 8 Bände. London/New York. Bd. VI: 1935 - 1942. Bd. VII: 1943 - 1949.
- Jebb, H. M. Gladwyn (1972): The Memoirs of Lord Gladwyn. London.
- Keenleyside, Hugh L. (1982-II): Memoirs of Hugh L. Keenleyside. 2 Bände. Toronto. Bd. II: On the Bridge of Time.
- Kimball, Warren F. (Hg) (1984): Churchill and Roosevelt. The Complete Correspondence. 3 Bände. Princeton, NJ. Bd. I: Alliance Emerging. October 1933 - November 1942. Bd. II: Alliance Forged. November 1942 - February 1944. Bd. III: Alliance Declining. February 1944 - April 1945.
- King, William L. M. (¹1918/1973): Industry and Humanity: A Study in the Principles Underlying Industrial Reconstruction. Toronto/Boston. Hg: David J. Bercuson. Toronto.
- King, William L. M. (³1947): Industry and Humanity: A Study in the Principles Underlying Industrial Reconstruction. Toronto.
- Franz Knipping/Volker Rittberger/Hans von Mangolt et al. (Hg) (1997): The United Nations System and Its Predecessors. Statutes and Legal Acts. 2 Bände. Oxford/New York. Bd. I-1: The United Nations. Hg: Volker Rittberger/Hans von Mangolt. Bd. I-2: Special Organizations and Other Organizations. Hg: Volker Rittberger/Hans von Mangolt. Bd. II: The United Nations System and Its Predecessors. Hg: Franz Knipping/Ralph Dietl.
- Leahy, William D. (1950): I Was There. The Personal Story of the Chief of Staff to Presidents Roosevelt and Truman Based On His Notes and Diaries Made at the Time. New York/London/Toronto.
- Leith-Ross, Frederick W. (1968): Money Talks: Fifty Years of International Finance. The Autobiography of Sir Frederick Leith-Ross, G.C.M.G., K.C.B. London.
- Loewenheim, Francis L./Langley, Harold D./Jonas, Manfred (Hg) (1975): Roosevelt and Churchill. Their Secret Wartime Correspondence. New York.
- Lower, Arthur R. M. (1967): My First 75 Years. Toronto.

- Macdonnell, Ronald M. (1973): "The Mission to Kuibyshev" in *International Perspectives 1973-4*, 53-6.
- MacKay, Robert A. (Hg) (1971): *Canadian Foreign Policy, 1945 - 1954. Selected Speeches and Documents*. Toronto.
- Maiski, Iwan M. (1967): *Memoirs of a Soviet Ambassador: The War, 1939 - 1943*. London.
- Mansergh, Nicholas (Hg) (1953): *Documents and Speeches on British Commonwealth Affairs, 1931 - 1952*. 2 Bände. London/New York/Toronto.
- Massey, Vincent (1963): *What's Past is Prologue. The Memoirs of the Right Honourable Vincent Massey, C. H.* Toronto.
- McLellan, David S./Acheson, David C. (Hg) (1980): *Among Friends: Personal Letters of Dean Acheson*. New York.
- Moggridge, Donald E. (Hg) (1980-XXV): *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. 30 Bände. London/Basingstoke. Bd. XXV: *Activities, 1940 - 1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union*.
- Pearson, Lester B. (1972-I): *Mike. The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson*. 3 Bände. Toronto/Buffalo. Bd. I: 1897 - 1948.
- Pickersgill, John W. (1975): *My Years with Louis St. Laurent. A Political Memoir*. Toronto/Buffalo.
- Pickersgill, John W. (1994): *Seeing Canada Whole. A Memoir*. Markham, ON.
- Pickersgill, John W. (Hg) (1960-I): *The Mackenzie King Record*. 4 Bände. Chicago/Toronto/London/Buffalo. Bd. I: 1939 - 1944.
- Pickersgill, John W./Forster, D. F. (Hg) (1969-II): *The Mackenzie King Record*. 4 Bände. Chicago/Toronto/London/Buffalo. Bd. II: 1944 - 1945.
- Plumtre, A. F. Wynn (1970/71): "Canada and the International Monetary Fund" in *IJ* 26-1, 109-21.
- Plumtre, A. F. Wynn (1977): *Three Decades of Decision: Canada and the World Monetary System, 1944 - 1975*. Toronto.
- Pope, Maurice A. (1962): *Soldiers and Politicians. The Memoirs of Lt. -Gen. Maurice A. Pope, C. B. , M. C.* Toronto.
- Potvin, Rose (Hg) (1992): *Passion and Conviction. The Letters of Graham Spry*. Regina.
- Rasminsky, Louis/Mackintosh, William A./Plumtre, A. F. Wynn/Deutsch, John J. (1972): "Canadian Views" in A. L. K. Acheson/J. F. Chant/M. F. J. Prachowy (Hg): *Bretton Woods Revisited. Evaluations of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development. Papers Delivered at a Conference at Queen's University, Kingston, Canada*. Toronto/Buffalo, 34-48.
- < Reid, Escott M. > (anonym publiziert) (1945): "A Charter for the United Nations" in *Free World* 9, Nr. 5, 77-83.
- Reid, Escott M. (1958a): "Die Revolution in der kanadischen Außenpolitik" in *Außenpolitik* 9-7, 421-429.
- Reid, Escott M. (1958b): "The Revolution in Canadian Foreign Policy, 1951" in *India Quarterly* 14-4, 188-96.
- Reid, Escott M. (1966/67): "Canadian Foreign Policy, 1967 - 1977: A Second Golden Decade?" in *IJ* 22-2, 171-181.
- Reid, Escott M. (1977): *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty, 1947 - 1949*.
- Reid, Escott M. (1983): *On Duty: A Canadian at the Making of the United Nations, 1945 - 1946*. Kent, OH.
- Reid, Escott M. (1989): *Radical Mandarin: The Memoirs of Escott Reid*. Toronto/Buffalo/London.
- Reston, James (1991): *Deadline: A Memoir*. New York.
- Richardson, Stewart (Hg) (1986): *The Secret History of World War II: The Ultra-Secret Wartime Letters and Cables of Roosevelt, Stalin and Churchill*. New York.
- Ricour, Pierre (1988): *Le Québec, folle entreprise? Quasi-mémoires d'un professeur (1939 - 1988)*. Montréal.
- Ritchie, Charles S. A. (1974): *The Siren Years. A Canadian Diplomat Abroad, 1937 - 1945*. Toronto.
- Royal Institute of International Affairs (Hg) (1980): *Review of the Foreign Press, 1939 - 1945. Reihe E: Dominions*. 2 Bände. (London)/München. Bd. I: Nos. 1 - 64. 13 Oct. 1939 - 28 Dec. 1940. Bd. II: Nos. 65 - 222. 3 Jan. 1941 - 28 June 1945.
- Roosevelt, Elliott/Lash, Joseph P. (Hg) (1952-III): *The Roosevelt Letters. Being the Personal Correspondence of Franklin Delano Roosevelt*. 3 Bände. London/Toronto/Wellington/Sydney. Bd. III: 1928 - 1945.
- Roosevelt, Franklin D. (1972): *[The] Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt*. Introduction by Jonathan Daniels. < 25 Original Volumes >. 12 Bände. New York. Bd. IX: Vol. 17 - 18: 1941. Bd. X: Vol. 19 - 20: 1942. Bd. XI: Vol. 21 - 22: 1943. Bd. XII: Vol. 23 - 25: 1944/1945.
- Ross, Graham (Hg) (1984): *The Foreign Office and the Kremlin. British Documents on Anglo-Soviet Relations, 1941 - 1945*. Cambridge et al.
- Rzheshesky, Oleg A. (Hg) (1996): *War and Diplomacy. The Making of the Grand Alliance. Documents From Stalin's Archives Edited With a Commentary*. Amsterdam.
- Sanders, Wilfrid (1996): *Jack et Jacques. L'opinion publique au Canada pendant la Deuxième Guerre Mondiale*. Hg: Claude Beauregard/Edwidge Munn/Béatrice Richard. Montréal.
- Sherwood, Robert E. (1950): *Roosevelt and Hopkins. An Intimate History*. New York.
- Shotwell, James T. (1961): *The Autobiography of James T. Shotwell*. New York/Indianapolis.
- Soward, Frederic H. (1977/78): "Inside a Canadian Triangle: The University, the CIA and the Department of External Affairs: A Personal Record" in *IJ* 33-1, 66-87.
- Spaak, Paul-Henri (1969): *Combats inachevés*. 2 Bände. Paris. Bd. I: *De l'indépendance à l'Alliance < 1936 - 1954 >*. Bd. II: *De l'espoir aux déceptions < 1947 - 1966 >*.
- Standley, William H./Ageton, Arthur A. (1955): *Admiral Ambassador to Russia*. Chicago.
- Starnes, John K. (1998): *Closely Guarded: A Life in Canadian Security and Intelligence*. Toronto/Buffalo/London.

- Stassen, Harold D. (1985): "Die nächsten 40 Jahre: Das Werk von San Francisco in der Sicht eines Mitglieds der Delegation der Vereinigten Staaten" in Vereinte Nationen 33-5/6, 146-9.
- Stettinius, Edward R. (1949): Roosevelt and the Russians: The Yalta Conference. Garden City, NY
- Stirling, Alfred (1974): Lord Bruce: The London Years. Melbourne.
- Strang, Lord William (1956): Home and Abroad. London.
- Toynbee, Arnold J. (1967): Acquaintances. London.
- Toynbee, Arnold J. (1969): Experiences. London/New York/Toronto.
- Truman, Harry S. (1955-I): Memoirs. 2 Bände. Garden City, NY. Bd. I: Year of Decisions.
- Watt, Alan (1971): Australian Diplomat. Memoirs of Sir Alan Watt. Sidney et al..
- Wilgress, L. Dana (1966/67): "From Siberia to Kuybishev: Reflections on Russia, 1919 - 1943" in IJ 22-3, 364-75.
- Wilgress, L. Dana (1967): Memoirs. Toronto.
- Williams, Francis (21961): A Prime Minister Remembers. The War and the Post-War Memories of the Right Honourable Earl Attlee. Based On His Private Papers and On a Series of Recorded Conversations. London/Toronto/Melbourne.
- Vandenberg, Arthur H. jr/Morris, Joe A. (Hg) (1952): The Private Papers of Senator Vandenberg. Boston.
- Wünsche, Harry (Hg) (21977): Die Entstehung der UNO. Berlin (Ost).

Zeitgenössische Literatur 1939 - 1959 (ohne Artikel in Tageszeitungen)

- 'Adelphi' (1943): "London Calling: How Did the Smuts's Speech Get Out? - Majority Thought It Confidential" in FINANCIAL POST 37, 11.12.1943, 10.
- 'Adelphi' (1944): "King's Speech Most Impressive" in FINANCIAL POST 38, 10.6.1944, 11.
- Aitchison, James H. (1940): Canada at War. Report of Two Round Tables of the [Seventh] Annual Conference of the Canadian Institute of International Affairs, London, Ont., May 1940. CIA. Toronto.
- Amos, J. L. et al. (1944): Canada and the Four Freedoms. Prepared by a Special Sub-Committee of the Young Men's Committee, National Council of Y. M. C. A.'s in Canada. Toronto (YMCA Live and Learn Books).
- Andrew, Geoffrey C. (1941): Canada at War. A Report of a Round Table Held By the Canadian Institute of International Affairs At Its Eighth Annual Conference, Kingston, Ont., May 1941. Toronto.
- Angell, Sir Norman (1940): "Hitler's 'New Order' vs. Free Democracy" in FINANCIAL POST 34 (26.10.1940), 12.
- Anglin, Douglas G. (1957): Canadian Policy Towards International Organizations, 1939 - 1950. D Phil. Oxford University.
- Anglin, R. G./Harrison, W. Eric C. et al. (Hg) (1942): Canada, the War and After. Study Outlines on Canadian Problems. Toronto (YMCA Live and Learn Books).
- Anonym (1939/40): "Canada: A New War Effort/The Rowell-Sirois Report" in Round Table 31, Nr. 120, 893-914.
- Anonym (1939/40): "Canada: Canadian Unity and the War/Canada's War Effort" in Round Table 30, Nr. 118, 411-26.
- Anonym (1939/40): "Hitler and Common Sense" in Round Table 30, Nr. 120, 747-57.
- Anonym (1939/40): "Topics of the Day: The Second World War: The Canadian Contribution" in Dalhousie Review 19-3, 369-74.
- Anonym (1939/40): "War Aims" in Canadian Forum 19, Nr. 230, 1.3.1940, 371.
- Anonym (1940): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 53, Nr. 15, 1.7.1940, 8, 28.
- Anonym (1940): "The Empire's Second Line Must Be Ready" in MACLEAN'S 53, Nr. 14, 15.7.1940, 1.
- Anonym (1940/41): "A New Balance of Power" in Canadian Forum 20, Nr. 236, 1.9.1940, 163.
- Anonym (1940/41): "Canada: The Canadian-American Defence Agreement" in Round Table 31, Nr. 122, 347-57.
- Anonym (1940/41): "Canada: War-Time Administration/Economic Effects of War" in Round Table 31, Nr. 124, 778-95.
- Anonym (1940/41): "War Aims" in Canadian Forum 20, Nr. 238, 1.11.1940, 228.
- Anonym (1940/41): "What Are We Fighting for?" in Canadian Forum 20, Nr. 234, 1.7.1940, 102f.
- Anonym (1940/41): "Winning the War" in Canadian Forum 20, Nr. 237, 1.10.1940, 198f.
- Anonym (1941): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 54, Nr. 1, 1.1.1941, 8, 33.
- Anonym (1941): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 54, Nr. 8, 15.4.1941, 12.
- Anonym (1941): "Inter-Allied Council May End Lend-Lease" in FINANCIAL POST 35, 27.12.1941, 1.
- Anonym (1941): "King Is Handicapped at Washington Parley" in FINANCIAL POST 35, 27.12.1941, 1.
- Anonym (1941): "Should and How Could British Empire, United States and Russia Go Further in Pooling and Co-ordinating Use of All War Resources" in FINANCIAL POST 35, 20.12.1941, 3.
- Anonym (1941): "The Nation's Business: Canada's Larger Role in World Affairs" in FINANCIAL POST 35, 23.8.1941, 1.
- Anonym (1941/42): "A Double Opportunity" in Canadian Forum 22, Nr. 255, 1.4.1942, 6.
- Anonym (1941/42): "Begin Now?" in SATURDAY NIGHT 57, Nr. 14, 27.12.1941, 3.
- Anonym (1941/42): "Eight Points Leading Where?" in Canadian Forum 21, Nr. 248, 1.9.1941, 164.

- Anonym (1941/42): "Unity Now" in Canadian Forum 21, Nr. 252, 1.1.1942, 291f.
- Anonym (1941/42): "War Aims" in Canadian Forum 21, Nr. 244, 1.5.1941, 37f.
- Anonym (1942): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 55, Nr. 24, 15.12.1942, 14f, 45, 49.
- Anonym (1942): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 55, Nr. 5, 1.3.1942, 10-1, 38f.
- Anonym (1942): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 55, Nr. 6, 15.3.1942, 10-11, 62.
- Anonym (1942): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 55, Nr. 9, 1.5.1942, 14f, 44f.
- Anonym (1942): "Canada Gains Place on Board" in FINANCIAL POST 36, 10.10.1942, 5.
- Anonym (1942): "Canada Is Left off Joint Defense Boards" in FINANCIAL POST 36, 31.1.1942, 1.
- Anonym (1942): "Canada Should Press Claim" in FINANCIAL POST 36, 7.2.1942, 1.
- Anonym (1942): "The Atlantic Charter: A New Hope For Warring World" in Sonderausgabe der FINANCIAL POST 36: *Democracies' United Front: Stocktaking of Our Capacity to Win*, 26.9.1942, 1-24, 2.
- Anonym (1942): "The Department of State in Wartime" in DSB 7 (1942), Nr. 174, 855ff.
- Anonym (1942): "The Gears Mesh For Global War" in Sonderausgabe der FINANCIAL POST 36: *Democracies' United Front: Stocktaking of Our Capacity to Win* (26.9.1942), 1-24, 11.
- Anonym (1942): "Tribute to Canada" in FINANCIAL POST 36, 9.5.1942, 1.
- Anonym (1942/43): "A Double Opportunity" in Canadian Forum 22, Nr. 255, 1.4.1942, 6.
- Anonym (1942/43): "Canada: What is Her Future to Be?" in Round Table 33, Nr. 131, 273-80.
- Anonym (1942/43): "No Time For Planning?" in Canadian Forum 22, Nr. 266, 1.3.1943, 239.
- Anonym (1942/43): "The Commonwealth and the Settlement" in Round Table 33, Nr. 132, 306-312.
- Anonym (1942/43): "Wanted: A Post-War Plan" in Canadian Forum 22, Nr. 265, 1.2.1943, 317f.
- Anonym (1943): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 16, 15.8.1943, 14f, 42.
- Anonym (1943): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 9, 1.5.1943, 14f, 57.
- Anonym (1943): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 11, 1.6.1943, 13f, 43.
- Anonym (1943): "Backstage in Ottawa" in MACLEAN'S 56, Nr. 8, 15.4.1943, 14f, 49.
- Anonym (1943): "Building From the Bottom Up" in FINANCIAL POST 37, 13.11.1943, 1.
- Anonym (1943): "Canada Raises World Problem: Stands for Rights of Small Powers in Allied Discussions" in FINANCIAL POST 37, 15.5.1943, 9.
- Anonym (1943): "How the Cabinet Really Operates" in Sonderausgabe der FINANCIAL POST 37: *Canada and the United Nations*, 25.9.1943, B1.
- Anonym (1943): "Isolationnisme" in Relations 3, Nr. 35, 1.11.1943, 282.
- Anonym (1943): "Meets Charts Course; Tests Our Sincerity" in FINANCIAL POST 37, 13.11.1943, 1.
- Anonym (1943): "No More Isolation" in FINANCIAL POST 37, 6.3.1943, 6.
- Anonym (1943): "No. 1 Job For Liberators" in FINANCIAL POST 37, 9.1.1943, 1.
- Anonym (1943): "The Moscow Conference" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 3, Nr. 128, 3ff.
- Anonym (1943): "Time To Get Organized" in FINANCIAL POST 37, 28.8.1943, 6.
- Anonym (1943): "Will This Be [the] New World Government? Pattern is Beginning to Emerge from a Host of Individual Agreements" in Sonderausgabe der FINANCIAL POST 37: *Canada and the United Nations*, 25.9.1943, A1.
- Anonym (1943): "External Affairs Department" in Sonderausgabe der FINANCIAL POST 37: *Canada and the United Nations*, 25.9.1943, B5.
- Anonym (1943/44): "A New League Will Come" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 39, 3.6.1944, 1.
- Anonym (1943/44): "Anti-Halifax" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 22, 5.2.1944, 1.
- Anonym (1943/44): "Canada and Britain" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 23, 12.2.1944, 1.
- Anonym (1943/44): "Canada and Peace" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 14, 11.12.1943, 1.
- Anonym (1943/44): "Canada and Smuts' Plan" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 18, 25.12.1943, 1.
- Anonym (1943/44): "Canada: Discussion of Commonwealth Relations" in Round Table 34, Nr. 135, 270-6.
- Anonym (1943/44): "Canada: The Future of the British Commonwealth" in Round Table 34, Nr. 134, 186-92.
- Anonym (1943/44): "Common Counsel" in Round Table 34, Nr. 134, 103-7.
- Anonym (1943/44): "Have We a Foreign Policy?" in Canadian Forum 23, Nr. 275, 1.12.1943, 197f.
- Anonym (1943/44): "Lord Halifax Revises Smuts" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 21, 29.1.1944, 1.
- Anonym (1943/44): "Mr. King's Speech" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 37, 20.5.1944, 1, 3.
- Anonym (1943/44): "No Engagements" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 22, 5.2.1944, 1, 3.
- Anonym (1943/44): "Organization of Security: The Rôle of the British Commonwealth" in Round Table 34, Nr. 136, 299-304.
- Anonym (1943/44): "Reflections of the Revolution of Our Time" in Canadian Forum 23, Nr. 287, 1.3.1944, 269f.
- Anonym (1943/44): "Smuts' Brave New World" in Canadian Forum 23, Nr. 276, 1.1.1944, 221.
- Anonym (1943/44): "Still No Commitments" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 22, 5.2.1944, 1.
- Anonym (1943/44): "The Conference of 1944: Achievement and Opportunity" in Round Table 34, Nr. 136, 311-7.
- Anonym (1943/44): "The Conference" in Round Table 34, Nr. 135, 195-8.
- Anonym (1943/44): "What Kind of War Are We Fighting?" in Canadian Forum 23, Nr. 273, 1.10.1943, 149f.
- Anonym (1943/44): "Who Wants to Consolidate?" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 24, 19.2.1944, 1, 3.
- Anonym (1944): "A Right to Be Proud" in FINANCIAL POST 38, 22.7.1944, 6.
- Anonym (1944): "On the Problem of International Organization of Security" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 110, 1f.

- Anonym (1944): "Decrees Passed by Supreme Soviet of USSR" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 18, 1f.
- Anonym (1944): "A Start Toward Peace" in FINANCIAL POST 39, 14.7.1945, 6.
- Anonym (1944): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 57, Nr. 12, 15.6.1944, 14f, 50.
- Anonym (1944): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 57, Nr. 22, 15.11.1944, 14f, 62f.
- Anonym (1944): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 57, Nr. 5, 1.3.1944, 14f, 46f.
- Anonym (1944): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 57, Nr. 8, 15.4.1944, 14f, 44f, 46.
- Anonym (1944): "Must Back Peace With Power" in FINANCIAL POST 38, 24.6.1944, 6.
- Anonym (1944): "Ottawa Parade" in Canadian Business 17, Nr. 3, 1.3.1944, 76ff.
- Anonym (1944): "Peace Plan Flaw" in MACLEAN'S 57, Nr. 22, 15.11.1944, 1.
- Anonym (1944): "The International Law of the Future: Postulations, Principles and Proposals" in Canadian Bar Review 22-4, 277-376.
- Anonym (1944): "The World Around Canada" in Canadian Business 17, Nr. 11, 1.11.1944, 100-3.
- Anonym (1944): "What Sort of Peace?" in FINANCIAL POST 38, 2.9.1944, 6.
- Anonym (1944): "World Cooperation: Assembling New Machinery for Peace - Dumbarton Oaks Grapples With Security Organization Problem" in FINANCIAL POST 38, 30.9.1944, 27, 30.
- Anonym (1944): "The World Economy: Role of Empire - British Commonwealth Grows in Stature" in FINANCIAL POST 38, 30.9.1944, 21, 26.
- Anonym (1944/45): "Canada and World Peace" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 12, 25.11.1944, 1.
- Anonym (1944/45): "Concert of the World" in Round Table 35, Nr. 137, 3-9.
- Anonym (1944/45): "Conference Troubles" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 31, 7.4.1945, 1.
- Anonym (1944/45): "La Jour de la Gloire" in Canadian Forum 24, Nr. 284, 1.9.1944, 122.
- Anonym (1944/45): "Power Politics" in Canadian Forum 24, Nr. 289, 1.2.1945, 247.
- Anonym (1944/45): "Security" in Canadian Forum 24, Nr. 285, 1.10.1944, 147f.
- Anonym (1944/45): "The Battle of Bretton Woods" in Canadian Forum 24, Nr. 283, 1.8.1944, 101f.
- Anonym (1944/45): "The Commonwealth Conference" in Canadian Forum 24, Nr. 281, 1.6.1944, 51f.
- Anonym (1944/45): "The Next League of Nations" in Canadian Forum 34, Nr. 282, 1.7.1944, 75f.
- Anonym (1944/45): "The Next War" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 36, 12.5.1945, 1.
- Anonym (1944/45): "The Peace Can Be Won" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 23, 17.2.1945, 1.
- Anonym (1944/45): "The Task of San Francisco" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 34, 28.4.1945, 1.
- Anonym (1944/45): "These Are Commitments" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 43, 30.6.1945, 1.
- Anonym (1944/45): "United Nations, Ltd." in Canadian Forum 24, Nr. 286, 1.11.1944, 173f.
- Anonym (1944/45): "Unity on Frisco?" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 28, 17.3.1945, 2.
- Anonym (1945): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 58, Nr. 2, 15.1.1945, 14f, 45ff.
- Anonym (1945): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 58, Nr. 3, 1.2.1945, 14f, 49f.
- Anonym (1945): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 58, Nr. 6, 15.3.1945, 14f, 60f.
- Anonym (1945): "Backstage at Ottawa" in MACLEAN'S 58, Nr. 7, 1.4.1945, 14f, 63.
- Anonym (1945): "Une chronique de politique internationale" in Action nationale 25, Nr. 3, 1.3.1945, 163-72.
- Anonym (1945/46): "San Francisco" in Canadian Forum 52, Nr. 291, 1.4.1945, 3.
- Anonym (1945/46): "Before San Francisco" in Canadian Forum 52, Nr. 292, 1.5.1945, 32.
- Anonym (1945/46): "UNCIO" in Canadian Forum 25, Nr. 293, 1.6.1945, 55f.
- Anonym (1945/46): "San Francisco" in Canadian Forum 25, Nr. 294, 1.7.1945, 79f.
- Armstrong, Elizabeth H. (1939/40a): "An American View of Canada as a Fighting Nation" in SATURDAY NIGHT 55, Nr. 30, 25.5.1940, 2.
- Armstrong, Elizabeth H. (1939/40b): "Le Canada vue des États-Unis" in Le Canada français 27-1, 70-5.
- Armstrong, Elizabeth H. (1942): French Canadian Opinion on the War. January, 1940 - June, 1941. Toronto (Contemporary Affairs 12).
- Armstrong, Elizabeth H. (1945): "The San Francisco Charter" in Violet Anderson (Hg): This is the Peace. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 18 to 25, 1945. Toronto, 1-13.
- Atkins, J. (1941): "Food, Victory, Peace" in National Home Monthly 42, Nr. 6, 61, 67, 71.
- Atlee, B. (1941): "What Goes On Here?" in MACLEAN'S 54, Nr. 17, 1.9.1941, 9, 38-41.
- Beaudin, Dominique (1945a): "On reconstruit la Tour de Babel ... à San Francisco" in Action nationale 25, Nr. 4, 1.4.1945, 282-90.
- Beaudin, Dominique (1945b): "Le Canada, la guerre et la paix" in Action nationale 26, Nr. 3, 1.11.1945, 205-22.
- Bissett, F. W. (1944/45): "What Independence Involves" in Dalhousie Review 24-3, 307ff.
- Bisson, T. A./Dean, Vera Micheles/Elliott, A. R./Frechtling, L. E./DeWilde, J. C. (1941/42): "The United States at War" in Foreign Policy Reports 17, Nr. 20, 1.1.1942, 246-59.
- Bracken, John (1945): Bracken's Charter for a Better Canada. Ottawa.
- Brady, Alexander (1944): "Dominion Nationalism and the Commonwealth" in CJEPS 10-1, 1-17.
- Brebner, John B. (1945): The North Atlantic Triangle. The Interplay of Canada, the United States and Great Britain. (New Haven)/Toronto (Neudruck 1966).
- Brown, B. W. (1944/45a): "Dumbarton Oaks Structure Not Built to Stand Up" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 13, 2.12.1944, 14f.

- Brown, B. W. (1944/45b): "Will Small Nations Accept Big Power Dictatorship?" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 14, 9.12.1944, 20f.
- Brown, George W. (1944): "Canada and the British Commonwealth" in Violet Anderson (Hg): Canada and the World Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute of Public Affairs, August 19 to 26, 1944. Toronto, 26-37.
- Butler, James Ramsey Montagu (1957): Grand Strategy II. 6 Bände. London (History of the Second World War. United Kingdom Military Series. Hg: James Ramsey Montagu Butler). Bd. II: September 1939 - June 1941.
- Canadian Broadcasting Corporation (Hg) (1943): 'Of Things To Come'. Inquiry on the Post-War World. 16 Broadcasts Heard on the CBC National Network During the Spring of 1943. Toronto.
- Canadian Council of Education for Citizenship/Canadian Broadcasting Corporation (1945a): A Citizen's Forum: 'Of Things to Come'. Bulletin 12, February 6, 1945: "Can We Build a Lasting Peace I: What Kind of World Organization?". Toronto.
- Canadian Council of Education for Citizenship/Canadian Broadcasting Corporation (1945b): A Citizen's Forum: 'Of Things to Come'. Bulletin 13, February 13, 1945: "Can We Build a Lasting Peace II: What Is Canada's Responsibility?". Toronto.
- Canadian Institute of International Affairs (1929): The Canadian Institute of International Affairs. Its Organization, Objectives and Constitution, May 1929. Montréal.
- Canadian Institute of International Affairs (1939): Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1938 - 1939. Toronto.
- Canadian Institute of International Affairs (1940): Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1939 - 1940. Toronto.
- Canadian Institute of International Affairs (1941): Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1940 - 1941. Toronto.
- Canadian Institute of International Affairs (1942): Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1941 - 1942. Toronto.
- Canadian Institute of International Affairs (1943a): Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1942 - 1943. Toronto.
- Canadian Institute of International Affairs (1943b): Canada - Crossroads of the Airways. Toronto (Behind the Headlines III-3).
- Canadian Institute of International Affairs (1944): Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1943 - 1944. Toronto.
- Canadian Institute of International Affairs (1945): Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1944 - 1945. Toronto.
- Canadian Institute of International Affairs (1946): Report on the Work of the Canadian Institute of International Affairs, 1945 - 1946. Toronto.
- Cameron, S. G. (1944/45): "The Chicago Air Conference" in Canadian Forum 24, Nr. 288 (1.1.1945), 227ff.
- Carter, Gwendolen M. (1942): Consider the Record: Canada and the League of Nations. Toronto (Behind the Headlines II-6).
- Carter, Gwendolen M. (1943/44): "The Dominions Look to the Future" in Foreign Policy Reports 19, Nr. 18 (1.12.1943), 242-51.
- Carter, Gwendolen M. (1944): "Review Article: Canada and Foreign Affairs" in CHR 25-2, 177-93.
- Carter, Gwendolen M. (1945): "Review Article: Canada and Foreign Affairs" in CHR 26-2, 174-83.
- Carter, Gwendolen M. (1947): The British Commonwealth and International Security. The Role of the Dominions, 1919 - 1939. Toronto (Neudruck Westport, CT 1971).
- Chamberlin, William H. (1942): Canada. Today and Tomorrow. Boston.
- Child, Philipp A./Holmes, John W. (1941): Dynamic Democracy. A Problem of Strategy in the World War of Morale. Toronto (Behind the Headlines I-9).
- Chipman, Warwick F. (1939/40): "These Are the Essentials For an Enduring Peace" in SATURDAY NIGHT 55, Nr. 17, 24.2.1940, 2.
- Claxton, Brooke (1943): "Anglo-American Relations and Canadian Policy" in Violet Anderson (Hg): The United Nations Today and Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 21 to 28, 1943. Toronto, 145-59.
- Claxton, Brooke (1944): "The Place of Canada in Post-War Organization" in CJEPS 10-4, 409-21.
- Clokie, Hugh M. (1943): The Moscow Conference. Toronto (Behind the Headlines III-10).
- Cohen, Maxwell (1940/41): "Couchiching" in Canadian Forum 20, Nr. 237, 1.10.1940, 200ff.
- Cohen, Maxwell (1942/43): "Canada Joins the Munitions Assignment Board" in SATURDAY NIGHT 57, Nr. 38, 30.5.1942, 26f.
- Corbett, Percy E. (1942): Post-War Worlds. Toronto/New York.
- Corry, James Alexander (1940): "Some Aspects of Canada's War Effort" in QQ 47-3, 356-368.
- Cowie, Donald (1944/45): "Scandinavia and the Dominions" in QQ 51-1, 56-63.
- Cowie, Donald (1939/40): "Why the Dominions Are Fighting" in Dalhousie Review 19-3, 347-52.
- Cowie, Donald (1940/41): "The Next British Empire" in UTQ 10, 204-10.
- Cox, Carolyn (1942/43): "News Makes the Newspaper Man" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 15, 19.12.1942, 2.
- Creighton, Donald G. (1941/42): "The Course of Canadian Democracy" in UTQ 11-2, 255-68.
- Dafoe, John W. et al. (1941): Canada Fights. An American Democracy at War. Toronto.

- Davies, Raymond A. (1943/44): "Soviet Political Move Means Greater National Rights" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 23, 12.2.1944, 10.
- Davis, Forrest (1943): "Roosevelt's World Blueprint" in SATURDAY EVENING POST 215, Nr. 41, 10.4.1943, 20f, 109f.
- Davis, Forrest (1944a): "What Really Happened at Teheran I" in SATURDAY EVENING POST 216, Nr. 46, 13.5.1944, 13f, 37f.
- Davis, Forrest (1944b): "What Really Happened at Teheran II" in SATURDAY EVENING POST 216, Nr. 47, 20.5.1944, 22f, 44, 46.
- Dawson, Robert M. (1943): Canada in World Affairs II: Two Years of War, 1939 - 1941. London/Toronto/New York.
- Dawson, Robert M. (Hg) (¹1937/²1965): The Development of Dominion Status, 1900 - 1946. London.
- Dawson, Robert M. (¹1947/²1954): The Government of Canada. Toronto.
- Dayles, W. C. (1943): "This Is Smuts" in MACLEAN'S 56, Nr. 24, 15.12.1943, 8, 50ff.
- Dean, Edgar P. (1939/40): "Canada at War" in Foreign Affairs 18-2, 292-304.
- Dean, Edgar P. (1940/41): "Canada's New Defense Program" in Foreign Affairs 19-1, 222-36.
- Dean, Vera M. (1940/41): "Europe under Nazi Rule" in Foreign Policy Reports 16, Nr. 15, 15.10.1940, 178-92.
- Dean, Vera M. (1941/42): "Towards a New World Order" in Foreign Policy Reports 17, Nr. 5, 15.5.1941, 50-68.
- Dean, Vera M. (1945/46) "The San Francisco Conference" in Foreign Policy Reports 21, Nr. 9, 15.7.1945, 110-25.
- Dean, Vera M./Ringwood, Ona K. D. (Hg) (1942/43): "Documents Concerning Post-War Reconstruction of Europe" in Foreign Policy Reports 18, Nr. 1, 15.3.1942, 6-12.
- Dexter, Grant (1941): "Wanted: A War Cabinet" in MACLEAN'S 53, Nr. 21, 1.11.1941, 11, 38-41.
- Dexter, Grant (1944a): Canada and the Building of Peace. Toronto.
- Dexter, Grant (1944b): The Commonwealth Conference, May 1944. Winnipeg (Winnipeg Free Press Pamphlet Nr. 1).
- Dickinson, Edwin De Witt (1920): The Equality of States in International Law. London (Neudruck Cambridge, MA 1972).
- Dorrance, Graeme (1945): The United Nations Charter. A Guide to Study and Discussion. Ottawa.
- Duhamel, Roger (1944): "Le projet d'une fédération impériale" in Action nationale 23, Nr. 4, 251-69.
- Duncan, Lewis (1944): "Blueprint of World Order" in Canadian Bar Review 22-5, 405-11.
- Duncan, Lewis (1944/45): "World Organization for Peace" in Canadian Forum 24, Nr. 289, 1.2.1945, 251f.
- Eagleton, Clyde (1947/48): "The Share of Canada in the Making of the United Nations" in University of Toronto Law Journal 7-2, 329-56.
- Eastman, S. Mack (1943/44): "Canada and World Police" in Canadian Forum 23, Nr. 268, 1.5.1943, 32f.
- Eastman, S. Mack (1944/45): "What Form of Police Will Be Acceptable?" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 10, 11.11.1944, 23.
- Eastman, S. Mack (1946): Canada at Geneva: An Historical Survey and Its Lessons. Toronto (Contemporary Affairs 20).
- Eastman, S. Mack (1948/49): "A United Nations Guard: Historical Background" in IJ 4-2, 137-146.
- Eastman, S. Mack (1949/50): "A United Nations Guard" in IJ 5-2, 186.
- Eichelberger, Clark M. (1943): "A Plan for World Organization: Report of the Round Table on International Political Organization" in Violet Anderson (Hg): The United Nations Today and Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute of Public Affairs, August 21 to 28, 1943. Toronto, 35-50.
- Einzig, Paul (1941): Hitler's 'New Order' in Europe. London.
- Elson, Robert T. (1943a): "Canada's Job Keeps Growing" in FINANCIAL POST 37, 24.7.1943, 1f.
- Elson, Robert T. (1943b): "Eden Clears U.N. Relations" in FINANCIAL POST 37, 20.3.1943, 1f.
- Elson, Robert T. (1943c): "Where Will Canada Stand: Must Decide Soon Her Place at Postwar Councils" in FINANCIAL POST 37, 8.5.1943, 13.
- Elson, Robert T. (1943d): "U.K. - U.S. Postwar Alliance Now Seen as Certainty" in FINANCIAL POST 37, 11.9.1943, 1f.
- Fawcett, James E. S. (1958): The *Inter Se* Doctrine of Commonwealth Relations. London.
- Ferguson, George V. (1939/40): "The Prairie Provinces and Canadian Foreign Policy" in Foreign Affairs 18-1, 70-9.
- Ferguson, George V. (1941/42): "Canada, the 'Interpreter'" in UTQ 11, 40-5.
- Ferguson, George V. (1942/43): "What Canadians Think About Post-War Reconstruction: In the Prairie Provinces" in Foreign Policy Reports 18, Nr. 24, 1.3.1943, 319ff.
- Fieldhouse, H. Noël (1940/41): "Germany: Shall We Make the Same Mistake Again?" in Dalhousie Review 20-3, 287-300.
- Fieldhouse, H. Noël (1941): "Europe Wants a Strong Europe" in QQ 48-4, 329-41.
- Fieldhouse, H. Noël (1943/44a): "The 'Commonwealth' Issue Calls for Open Minds" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 23, 12.2.1944, 6f.
- Fieldhouse, H. Noël (1943/44b): "'No Commitments' Won't Work for Britain Now" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 24, 19.2.1944, 6f.
- Fitz-Gerald, William George (1941): "Famine Haunts Hitler's Europe" in NATIONAL HOME MONTHLY 42, Nr. 2, 5f, 20, 22.
- Flaherty, Francis (1942/43): "Canada's Place in the United Nations' Councils" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 31, 10.4.1943, 8.
- Flaherty, Francis (1943/44a): "UNRRA: Test of Postwar Organization" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 12, 27.11.1943, 20f.
- Flaherty, Francis (1943/44b): "Secretariat Minor Issue At Empire Conference" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 42, 24.6.1944, 20f.
- Flaherty, Francis (1944/45a): "Canada Is Making Way Through Air Muddle" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 23, 10.2.1945, 6f.

- Flaherty, Francis (1944/45b): "Debate on Security Conference Showed Reassuring Agreement" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 31, 7.4.1945, 8.
- Flaherty, Francis (1944/45c): "Canada at San Francisco: Argentine Question Demonstrated that Commonwealth Is Not a Bloc" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 36, 12.5.1945, 8.
- Flaherty, Francis (1944/45d): "Canada at San Francisco: Canadian Delegation Is Following Policy of Watching and Waiting" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 35, 5.5.1945, 8.
- Flaherty, Francis (1944/45e): "Canada at San Francisco: Canadian Delegates Divided Work, Which Included Some Debunking" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 37, 19.5.1945, 8.
- Foesten, Joachim (1944/45): "Ways of the Kremlin" in Canadian Forum 34, Nr. 283, 1.8.1944, 104ff.
- Fox, William T. R. (1944): *The Super-Powers. The United States, Britain and the Soviet Union - Their Responsibility For Peace.* New York.
- Fraser, Blair (1944a): "Canada Came of Age" in MACLEAN'S 57, Nr. 13, 1.7.1944, 5f, 42f.
- Fraser, Blair (1944b): "Canadian Viewpoint Prevails: Helps Reconcile Divergencies Among Empire Premiers" in FINANCIAL POST 38, 20.5.1944, 1f.
- Fraser, Blair (1944c): "What Does the Bloc Populaire Stand For? Interview with Maxime Raymond" in MACLEAN'S 57, Nr. 1, 1.1.1944, 8ff, 35.
- Fraser, Blair (1944d): "What Do the Progressive Conservatives Stand For? Interview with John Bracken" in MACLEAN'S 57, Nr. 9, 1.5.1944, 10f, 50f, 53, 54ff.
- Fraser, Blair (1945a): "What Does Social Credit Stand For? Interview with Solon Low" in MACLEAN'S 58, Nr. 8, 15.4.1945, 10f, 31-4.
- Fraser, Blair (1945b): "What Do the Liberals Stand for?" in MACLEAN'S 58, Nr. 3, 1.2.1945, 10f, 38ff.
- Fraser, Blair (1945c): *Our Diplomats At Work. Toronto (Behind the Headlines V-3).*
- Fraser, Blair (1945d): "Canada at San Francisco" in MACLEAN'S 58, Nr. 9, 1.5.1945, 11, 60-63, 66f.
- Fraser, Blair (1945e): "Backstage at San Francisco" in MACLEAN'S 58, Nr. 12, 15.6.1945, 7, 45-8.
- Fraser, Blair (1945f): "Soviet, Though Outvoted, Victor in Frisco Battle" in FINANCIAL POST 39, 5.5.1945, 1f.
- Fraser, Blair (1945g): "Steamroller at San Francisco" in MACLEAN'S 58, Nr. 11, 1.6.1945, 5f, 58-61.
- Fraser, C. F. (1942/43): "What Canadians Think About Post-War Reconstruction: In the Maritimes" in Foreign Policy Reports 18, Nr. 24, 1.3.1943, 310-3.
- Free World Research Bureau (1945): *The Constitution of the United Nations. A Tentative and Provisional Draft of a Treaty Based on the Dumbarton Oaks Proposals.* < New York > (April).
- Funk, Walther (1940): *Wirtschaftliche Neuordnung Europas.* Berlin.
- Gallup, George (1942/43): "Reporting Public Opinion in Five Nations" in POQ 6-2, 529-36.
- Gelber, Lionel M. (1940/41a): "English-Speaking Unity" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 5, 12.10.1940, 13.
- Gelber, Lionel M. (1940/41b): "Anglo-American Agreement is No Sudden Thing" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 4, 5.10.1940, 4.
- Gelber, Lionel M. (1942): *Peace by Power. The Plain Man's Guide to the Key Issue of the War and the Post-War World.* London/New York/Toronto.
- Gelber, Lionel M. (1942/43): "A Greater Canada's Place Among the Powers" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 25, 27.2.1943, 12f.
- Gelber, Lionel M. (1944): *A Greater Canada Among the Nations. Toronto (Behind the Headlines IV-2).*
- Gelber, Lionel M. (1944/45): "Leadership Is Needed in External Affairs" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 25, 24.2.1945, 16.
- Gelber, Lionel M. (1945/46): "Canada's New Stature" in Foreign Affairs 24-2, 277-89.
- Gibson, James A. (1951): "Mr. Mackenzie King and Canadian Autonomy, 1921 - 1946" in CHA, Annual Report, 12-21.
- Godbout, Adélard (1942/43): "Canada: Unity in Diversity" in Foreign Affairs 21-3, 452-61.
- Green, James F. (1939/40): "The British Dominions at War" in Foreign Policy Reports 15, Nr. 22, 1.2.1940, 274-84.
- Green, James F. (1940/41): "Canada at War" in Foreign Policy Reports 16, Nr. 12, 1.9.1940, 150-6.
- Gregory, Goldwin (1941/42): "Canada Can Aid in Formation of Grand Alliance" in SATURDAY NIGHT 47, Nr. 15, 27.12.1941, 7.
- Goodwin, Geoffrey L. (1957): *Britain and the United Nations.* New York (Carnegie Endowment for International Peace: National Studies on International Organization).
- Hadsel, Winifred N. (1942/43): "Allied Governments in London - War Efforts and Peace Aims" in Foreign Policy Reports 18, Nr. 19, 15.12.1942, 250-9.
- Hadsel, Winifred N./Ringwood, Ona K. D. (1943/44): "Post-War Programs of Europe's Underground/Underground Documents Concerning Post-War Reconstruction" in Foreign Policy Reports 19, Nr. 17, 15.11.1943, 230-40.
- Hall, H. Duncan (1943): "The British Commonwealth of Nations in War and Peace" in William Y. Elliott/H. Duncan Hall (Hg) *The British Commonwealth at War.* New York, 10-80.
- Hall, H. Duncan (1944/45): "The British Commonwealth as a Great Power" in Foreign Affairs 23-4, 594-608.
- Hall, H. Duncan (1955): *North American Supply.* London (History of the Second World War. United Kingdom Civil Series. Hg: W. Keith Hancock. War Production Series. Hg: M. M. Postan).

- Hall, H. Duncan/Wrigley, C. C./Scott, J. D. (1956): *Studies of Overseas Supply*. London (History of the Second World War. United Kingdom Civil Series. Hg: W. Keith Hancock. War Production Series. Hg: M. M. Postan).
- Hammond, Richard James (1951-I): *Food I. 3 Bände*. London (History of the Second World War. United Kingdom Civil Series. Hg: W. Keith Hancock). Bd. I: *The Growth of Policy*.
- Hancock, W. Keith/Gowing, Margaret M. (1949): *British War Economy*. London (History of the Second World War: United Kingdom Civil Series. Hg: W. Keith Hancock).
- Harlow, Vincent (1943/44): "The Commonwealth Ought to Speak With One Voice" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 32, 15.4.1944, 6.
- Harper, Norman/Sissons, David (1959): *Australia and the United Nations*. New York (Carnegie Endowment for International Peace: National Studies on International Organization).
- Harrison, W. Eric C. (1942): "The United Nations in War, Victory and Peace" in W. Eric C. Harrison/A. N. Reid (Hg): *Canada and the United Nations. Report on the 5th [sic, 9th] Annual Conference of the Canadian Institute of International Affairs*, Toronto, May 23 - 24, 1942. Toronto, 1-32.
- Hodgetts, A. B. (1943/44): "Canada Must Revise Ideas on Relations with Others" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 25, 26.2.1944, 9.
- Hodgetts, John E. (1944/45): "The San Francisco Conference: Old Worlds for New?" in UTQ 14-4, 431-440.
- Holborn, Louise W. (Hg) (1943-I): *War and Peace Aims of the United Nations*. 2 Bände. Boston. Bd. I: September 1, 1939 - December 31, 1942.
- Humphrey, John P. (1940/41): "Whither Canada?" in Canadian Forum 20, Nr. 232, 1.5.1940, 43ff.
- Humphrey, John P. (1942/43): "A Recipe for Canadian Unity" in Canadian Forum 22, Nr. 266, 1.3.1943, 345f.
- Humphrey, John P. (1945/46): "Dumbarton Oaks at San Francisco" in Canadian Forum 25, Nr. 291, 1.5.1945, 6-10.
- Hurstfield, Joel (1953): *The Control of Raw Materials*. London (History of the Second World War: United Kingdom Civil Series. Edited by W. K. Hancock. War Production Series: Directed by M. M. Postan).
- Hutchison, Bruce (1941): "What Goes on Here?" in MACLEAN'S 54, Nr. 13, 1.7.1941, 10f, 34.
- Hutchison, Bruce (1942): *The Unknown Country. Canada and Her People*. New York.
- Hutchison, Bruce (1942/43): "What Canadians Think About Post-War Reconstruction: In British Columbia" in Foreign Policy Reports 18, Nr. 24, 1.3.1943, 321ff.
- Hutchison, Bruce (1943a): "Win the Peace Now" in MACLEANS 56, Nr. 8, 15.4.1943, 18, 44ff.
- Hutchison, Bruce (1943b): "The Road Ahead" in MACLEAN'S 56, Nr. 16, 15.8.1943, 1.
- Hutchison, Bruce (1943c): "What Does the CCF Stand For? Interview with Major Coldwell" in MACLEAN'S 56, Nr. 17, 1.9.1943, 12f, 38-42.
- Hutchison, Bruce (1952): *The Incredible Canadian. A Candid Portrait of Mackenzie King: His Works, His Times, and His Nation*. Toronto/New York/London.
- Inman, Samuel G. (1965): *Inter-American Conferences, 1826 - 1954: History and Problems*. Washington.
- Institute of Pacific Relations (1945): *Security in the Pacific. A Preliminary Report on the 9th Conference of the Institute of Pacific Relations, Hot Springs, Virginia, January 6 - 17, 1945*. Hg: H. Belshaw/T. A. Bisson/B. Lasker. New York.
- Jack, Lawrence B. (1945): "Canada's Post-War Status". Vervielfältigtes Papier, Toronto (Institute of Pacific Relations, Hot Springs Conference Paper No. 3).
- Jackson, Gilbert E. (1941): *If Thine Enemy Hunger ...! The Function of Canada's Basic Industries in the Blockade and Afterwards*. Toronto (Behind the Headlines I-10).
- James, F. Cyril (1942): "The Postwar World: Must Use International Machinery We Have at Hand Now" in FINANCIAL POST 36, 26.11.1942, 6.
- James, R. Warren (1949): *Wartime Economic Co-operation. A Study of Relations Between Canada and the United States*. Toronto.
- Karpinsky, B. (1944): "The Great Commonwealth of Soviet Nations" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 117, 8f.
- Katz, Milton (1946/47): "A Case Study in International Organization" in Harvard Business Review 25-1, 1-20.
- Keirstead, Burton S. (1942): "The Effects of the War on the Concept of National Interest" in CJEPS 8-2, 196-212.
- Keith, Arthur B. (Hg) (1931): *Speeches and Documents on the British Dominions, 1918 - 1931. From Self-Government to National Sovereignty*. Oxford.
- Kennedy, John de Navarry (1950): *History of the Department of Munitions and Supply. Canada in the Second World War*. 2 Bände. Ottawa. Bd. I: *Production Branches and Crown Companies*. Bd. II: *Controls, Service and Finance Branches and Units Associated with the Department*.
- King, William Lyon Mackenzie (1944): *Canada and the War: Proceedings on the Occasion of an Address by Rt. Hon. W. L. Mackenzie King, M.P., Prime Minister of Canada to the Members of Both Houses of Parliament of the United Kingdom ... Westminster, London, England, May 11, 1944*. London.
- King-Hall, Stephen (1937): *Chatham House. A Brief Account of the Origins, Purposes, and Methods of the Royal Institute of International Affairs*. London/New York/Toronto.

- Kirkconnell, Watson (1943/44): "Independence of Soviet Republics a Myth" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 29, 25.3.1944, 6.
- Lambert, Richard S. (1941): Our Other War Aim. The Social Services as Mirrored in the Sirois Report. Toronto (Food For Thought I-14).
- Lambert, Richard S. (Hg) (1940): War Aims and Peace Aims by Chamberlain, Halifax, Hitler, Daladier, Roosevelt, Pope Pius, Lothian, Mackenzie King, Eden and Others. Toronto (Food For Thought I-4).
- Langlais, Antonio (1945/46): "La Charte des Nations Unies et le Canada" in Le Canada français 33-2, 129-34.
- Layton, Gilbert C. (1940/41): "New Nazi Order" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 40, 14.6.1941, 47.
- Le Roy, A. (1943): "La dernière des guerres" in Relations 3, Nr. 28, 1.4.1943, 90ff.
- Leacock, Stephen (1941): Canada. The Foundations of Its Future. Montréal (Privatdruck für das *House of Seagram*).
- League of Nations Society in Canada (1930): Annual Report of the Executive Committee For the Year Ending 31st December, 1929. Ottawa.
- League of Nations Society in Canada (1935): Report of the National Secretary, 1934 - 1935. Ottawa.
- League of Nations Society in Canada (1938): Annual Report of the National Executive Committee, 1937 - 1938. Ottawa.
- League of Nations Society in Canada (1940): Basis of Victory. Annual Report of the National Executive Committee, 1939 - 1940. Ottawa.
- League of Nations Society in Canada (1942): Annual Report of the National Executive Committee, 1941 - 1942. Ottawa.
- League of Nations Society in Canada (1943): 'Take Your Choice'. Toronto.
- Ledit, Joseph-H. (1945a): "Horizon international: la conférence panaméricaine de Chapultepec" in Relations 5, Nr. 53, 1.5.1945, 134ff.
- Ledit, Joseph-H. (1945b): "Horizon international: San Francisco" in Relations 5, Nr. 54, 1.6.1945, 162ff.
- Ledit, Joseph-H. (1945c): "Horizon international: San Francisco" in Relations 5, Nr. 55, 1.7.1945, 191f.
- Lefebvre, Florent (1940): The French Canadian Press and the War. Translated from French and edited by J. H. Biggar and J. R. Baldwin. Toronto (Contemporary Affairs 2).
- Leighton, Richard M./Coakley, Richard W. (1955): Global Logistics and Strategy, 1940 - 1943. Washington (The United States Army in World War II: The War Department).
- Lindgren, William M. (1946): Canada, the League of Nations and the U.N.O. Magisterarbeit University of British Columbia, Vancouver.
- Lingard, Cecil C./Trotter, Reginald G. (1950): Canada in World Affairs III: September 1941 to May 1944. Toronto.
- Lingard, Cecil C./Trotter, Reginald G. (1945): Peace With Progress: "Security in the Pacific". Report on the 9th Conference of the Institute of Pacific Relations, January 1945 [Lingard]. "The Commonwealth and the World". Report on the 3rd [Inofficial] British Commonwealth Relations Conference, February, 1945. Toronto [Trotter].
- Lloyd, Trevor (1943): "Canada: Mainstreet of the Air" in MACLEAN'S 56, Nr. 13, 1.7.1943, 27-34, 45-8.
- Lorwin, Lewis L. (1943): Postwar Plans of the United Nations. New York.
- Lower, Arthur R. M. (1939/40): "Canada and the New World Order" in Canadian Forum 19, Nr. 220, 1.5.1939, 44ff.
- Lower, Arthur R. M. (1940): "Canada and Foreign Policy" in QQ 47-4, 418-27.
- Lower, Arthur R. M. (1947): "Canada: Next Belgium" in MACLEAN'S 60, Nr. 24, 15.12.1947, 9, 51ff.
- MacCormac, John (1940): Canada: America's Problem. New York.
- MacCormac, John (1942): America and World Mastery. The Future of the United States, Canada, and the British Empire. New York.
- MacDonald, W. L. (1939/40): "Towards a Canadian Foreign Policy" in Canadian Forum 19, Nr. 223, 1.8.1939, 145ff.
- MacFarlane, Ronald O. (1942): Canada and the Post-War World. Toronto (Behind the Headlines II-3, II-4, II-5). Bd. I: Canada Tomorrow. Bd. II: Blueprints for a New World. Bd. III: Beginning at the End.
- MacKay, Armour (1942/43): "Canada - Switzerland or Belgium of Next War" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 36, 15.5.1943, 6f.
- MacKay, Robert A. (1941): "Canada and the Balance of World Power" in CJEPS 7-2, 229-243.
- MacKay, Robert A. (1942/43): "Anglo-Russian Alliance" in Dalhousie Review 22-2, 337-43.
- MacKay, Robert A./Rogers, Evan Benjamin (1938): Canada Looks Abroad. London/Toronto/New York.
- MacPherson, J. S. B. (1942/43): "Where Does Canada Stand in World of Future?" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 23, 13.2.1943, 6f.
- Maddox, William P. (1941/42): "Canadian-American Defense Planning" in Foreign Policy Reports 17, Nr. 17, 15.11.1941, 210-20.
- Mallory, James R. (1944/45): "What Kind of Postwar Security?" in UTQ 14-1, 90-100.
- Mallory, James R. (1945): "Canada's Part in World Security" in Public Affairs 8-3, 137-142.
- Mansergh, Nicholas (1958-II): Survey of British Commonwealth Affairs. 2 Bände. London/New York/Toronto. Bd. II: Problems of Wartime Co-operation and Post-War Change, 1939 - 1952.
- Martin, Chester B. (1944): "The British Commonwealth" in CHR 25-2, 131-50.
- Martin, Paul (1943): "The Promise of the Atlantic Charter and the Outlook for its Fulfillment" in Violet Anderson (Hg): The United Nations Today and Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 21 to 28, 1943. Toronto, 19-34.

- McConnell, Stanley (1944/45): "Directive and Democratic Principles in Conflict" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 15, 16.12.1944, 16.
- McHenry, Dean E. (1945/46): "The San Francisco Conference: An Appraisal" in Canadian Forum 25, Nr. 293, 1.6.1945, 62f.
- McInnis, Edgar W. (1940): "We Must Win the Peace" in QQ 47-1, 15-20.
- McInnis, Edgar W./Soward, Frederic H. (1956): Canada and the United Nations. New York/Toronto (Carnegie Endowment for International Peace: National Studies on International Organization).
- McNaught, Carlton (1940): Canada Gets the News: A Report on the International Research Series of the Institute of Pacific Relations. Toronto.
- McNaught, Carlton (1941): How We Get Our World News. Toronto (Behind the Headlines I-8).
- McNeill, William H. (1953): Survey of International Affairs, 1939 - 1946: America, Britain and Russia: Their Cooperation and Conflict, 1941 - 1946. London/New York/Toronto.
- Miller, David H. (Hg) (1928): The Drafting of the Covenant. 2 Bände. London/New York (Neudruck 1969). Bd. I: < Historical Narrative >. Bd. II: < Documents >.
- Mitrany, David (1933): The Progress of International Government. New Haven/London.
- Mitrany, David (1943/2 1944): A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization. London (Royal Institute of International Affairs: Post-War Problems).
- Molotov, Vyacheslav M. (1944): "Report to Supreme Soviet of USSR" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 4, Nr. 15, 1-5.
- Moore, Harriet L. (1943): "Russia as An Ally in the Postwar World" in Violet Anderson (Hg): The United Nations Today and Tomorrow. Addresses Given at the Canadian Institute on Public Affairs, August 21 to 28, 1943. Toronto, 113-33.
- Morton, William L. M. (1943): Canada and the World Tomorrow: Opportunity and Responsibility. Report of the Proceedings of the 9th [sic, 10th] Annual Study Conference of the Canadian Institute of International Affairs, Hamilton, Ont., May 22 - 23, 1943. Toronto.
- Morton, William L. M. (1944): Prepare for Peace. Canadian Foreign and Domestic Policy after the War. Report of the [Canadian Institute of International Affairs'] 11th Annual Study Conference on Canada and the Commonwealth in the World [Macdonald College, Ste. Anne de Bellevue, June 3 to 4, 1944.] Toronto.
- Morton, William L. M. (1945): Behind Dumbarton Oaks. Toronto (Behind the Headlines V-2).
- Nelles, J. Gordon (1939/40): "The Second World War" in Canadian Forum 19, Nr. 225, 1.10.1939, 211ff.
- Nikolayev, M. (1945): "France and the San Francisco Conference" in Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 5, Nr. 37, 6f.
- Nicolet, Jean (1943a): "La vie politique: Nous n'étions pas à Casablanca" in Action nationale 21, Nr. 2, 173ff.
- Nicolet, Jean (1943b): "La vie politique: Notre statut international" in Action nationale 21, Nr. 4, 325-9.
- Nicolet, Jean (1944a): "La vie politique: Le sort du Canada se décide à Londres" in Action nationale 23, Nr. 5, 385-9.
- Nicolet, Jean (1944b): "La vie politique: M. Churchill et le monde ... britannique" in Action nationale 23, Nr. 6, 473ff.
- Pearson, Lester B. (1944): "Canada and the Post-War World" in Canadian Affairs 1, Nr. 6, 1.4.1944, 3-14.
- Peat, Louisa W. (1945): Canada: New World Power. New York.
- Pierce, Sydney D./Plumptre, A. Wynnie F. (1945): "Canada's Relations with War-Time Agencies in Washington" in CJEPS 11-3, 402-19.
- Pius XIII (1942): "La nouvelle charte des petites nations" in Action nationale 19, Nr. 1, 107.
- Price, Vincent W. (1945): Canada and World Security. Toronto (Canada Must Choose-Series).
- Prince, Albert Edward (1941): Morale and Public Opinion in Canada. A Report of a Round Table Held by the Canadian Institute of International Affairs at Its Eighth Annual Conference, Kingston, Ontario, May 1941. Toronto.
- Prince, Albert Edward (1944/45): "The Commonwealth Prime Ministers' Conference" in QQ 51-2, 194-203.
- Progressive Conservative Party (1942): Freedom - Security - Opportunity and the British Partnership: Policy of the Progressive Conservative Party Adopted at the National Convention Held at Winnipeg, December 9th, 10th and 11th, 1942. Ottawa.
- Raymond, Maxime (1943): Programme fédéral du Bloc. Montréal (document du Bloc no 9).
- Reed, D. (1940): "How to Win - and What Then?" in MACLEAN'S 53, Nr. 22, 15.11.1940, 8f, 48f.
- Reese, Trevor R. (1966): "The Australian-New Zealand Agreement, 1944, and the United States" in Journal of Commonwealth Political Studies 4-1, 3-15.
- Reid, A. N. (1942): "Canada and the War" in W. Eric C. Harrison/A. N. Reid: Canada and the United Nations. Report on the 5th [sic, 9th] Annual Conference of the Canadian Institute of International Affairs, Toronto, May 23 - 24, 1942. Toronto, 33-51.
- Richards, P. M. (1939/40): "A Bigger Job for Canada" in SATURDAY NIGHT 55, Nr. 37, 13.7.1940, 5.
- Richards, P. M. (1941/42): "Equal Access to Raw Materials" in SATURDAY NIGHT 57, Nr. 6, 18.10.1941, 35.
- Richardson, Burton T. (1944a): The War and the Pacific Dominions: A Record of a Visit to Australia, New Zealand, and the South Pacific. [Winnipeg].
- Ricour, Pierre (1943/44): "Projets de sécurité collective" in Le Canada français 31-2, 90-108.
- Ricour, Pierre (1944): La conquête de la paix. Montréal.

- Robinson, Judith (1943/44): "Canada's Split Personality" in *Foreign Affairs* 22-1, 70-7.
- Roll, Eric (1956): *The Combined Food Board. A Study in Wartime International Planning*. Stanford, CA.
- Rosen, S. McKee (1951): *The Combined Boards of the Second World War: An Experiment in International Administration*. New York.
- Rothney, Gordon O. (1945): "Canada - Pattern for World Peace?" in *Action nationale* 25, Nr. 6, 411-22.
- Roy, Lionel (1940/41): "La charte de l'Atlantique" in *Le Canada français* 29-2, 90-103.
- Royal Institute of International Affairs (1941): *World Production of War Materials*. London/New York (Information Department Papers No. 18 B).
- Russell, Ruth B./Muther, Jeannette (1958): *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States, 1940 - 1945*. Washington, D.C.
- Ruthledge, R. L. (1941): "War and Canada's Golden Age" in *National Home Monthly* 42, Nr. 5, 12ff, 24f.
- Sanders, Wilfrid (1943): *Jack and Jacques. A Scientific Approach to the Study of French and Non-French Thought in Canada*. Toronto (Live and Learn Books).
- Sandwell, Bernard K (1941): "The Atlantic Conference" in *QQ* 48-3, 295-99.
- Sandwell, Bernard K. (1940/41a): "Please, May We Do Some Thinking?" in *SATURDAY NIGHT* 56, Nr. 24, 22.2.1941, 8.
- Sandwell, Bernard K. (1940/41b): "Our Influence in Foreign Affairs" in *SATURDAY NIGHT* 56, Nr. 5, 12.10.1940, 6, 9.
- Sandwell, Bernard K. (1942/43a): "Is the League of Nations Seditious?" in *SATURDAY NIGHT* 58, Nr. 32, 17.4.1943, 10f.
- Sandwell, Bernard K. (1942/43b): "What Canadians Think About Post-War Reconstruction: In Ontario" in *Foreign Policy Reports* 18, Nr. 24 (1.3.1943), 316ff.
- Sandwell, Bernard K. (1943a): "The New Continent" in *QQ* 50-2, 201-6.
- Sandwell, Bernard K. (o. J. , 1943): *The Price of Peace*. Ottawa.
- Saunders, Richard M. (1941): *French Canada and the War*. Toronto (Food for Thought II-1).
- Saunders, Stanley Alexander (1941/42): "Total War and Canada's Economic Policy" in *Dalhousie Review* 21-1, 51-66.
- Scott, Francis R. (1938): *Canada Today. A Study of Her National Interests and National Policy*. London/Toronto/New York.
- Scott, Francis R. (1940/41): "Social Planning and the War" in *Canadian Forum* 20, Nr. 235, 1.8.1940, 138f.
- Scott, Francis R. (1941/42): "Canadian Nationalism and the War" in *Canadian Forum* 21, Nr. 252, 1.1.1942, 360ff.
- Scott, Francis R. (1942): *Canada's Role in World Affairs*. Toronto (Food for Thought II-5).
- Shapiro, Lionel S. B. (1940/41): "The Greatness of Roosevelt" in *SATURDAY NIGHT* 56, Nr. 51, 30.8.1941, 15.
- Shatrov, B. (1944): "The League of Nations" in *Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington* 4, Nr. 2, 8ff.
- Shotwell, James T. (1944): *The Great Decision*. New York.
- Skilling, H. Gordon (1942): "Who Runs the War?" in *QQ* 49-3, 220-229.
- Skilling, H. Gordon (1945a): *Canadian Representation Abroad: From Agency to Embassy*. Toronto.
- Skilling, H. Gordon (1945b): "A Chance for World Security" in *Canadian Affairs* 2, Nr. 8, 1.5.1945, 3-14.
- Smith, I. Norman (1945): *San Francisco - First Step to Peace*. Toronto (Behind the Headlines V-6).
- Smith, Kingsbury (1942): "The American Plan for a Reorganized World" in *American Mercury* 60, Nr. 227, 536-47.
- Smuts, Jan C (1928): "The League of Nations. A Practical Suggestion" in David H. Miller (Hg): *The Drafting of the Covenant*. 2 Bände. London/New York (Neudruck 1969). Bd. I: < Historical Narrative >. Bd. II: < Documents >. Bd. II, 23-60.
- Social Credit Association of Canada (1945): *The Social Credit Charter*. [Edmonton].
- Soward, Frederic H. (1945): "Canada and the World" in Alexander Brady/Francis R. Scott (Hg): *Canada after the War. Studies in Political, Social and Economic Policies for Post-War Canada*. Toronto (Neudruck Freeport, NY 1970), 122-57.
- Soward, Frederic H. (1950): *Canada in World Affairs IV: From Normandy to Paris, 1944 - 1946*. Toronto/London/New York.
- Soward, Frederic H. et. al. (1941): *Canada in World Affairs I. The Pre-War Years*. London/Toronto/New York.
- Spaulding, E. W. (1941): "Research Organization and Procedure Within the Department of State" in *DSB* 4 (1941), Nr. 96, 512-6.
- Spitzer, Tadeusz B. (1945/46): "Dumbarton Oaks Project of World Democracy" in *Dalhousie Review* 25-1, 1-13.
- Stephen, J. S. (1941/42): "Canada's Job After the War" in *Canadian Forum* 21, Nr. 244, 1.5.1941, 49-52.
- Stevenson, John A. (1943/44): "Topics of the Day: Educating Opinion" in *Dalhousie Review* 23-4, 463f.
- Stevenson, John A. (1944/45): "Topics of the Day: Lord Halifax at Toronto" in *Dalhousie Review* 24-1, 90-3.
- Stevenson, John A. (1945/46): "Topics of the Day: Charter of the United Nations" in *Dalhousie Review* 25-2, 239ff.
- Stewart, Herbert L. (1939/40a): "Current Magazines: Neutrality" in *Dalhousie Review* 19-1, 112-20.
- Stewart, Herbert L. (1939/40b): "Current Magazines: Power Politics" in *Dalhousie Review* 19-4, 514-20.
- Stewart, Herbert L. (1940/41a): "Current Magazines: The New Order: A Dictatorial Program" in *Dalhousie Review* 20-4, 492-9.
- Stewart, Herbert L. (1940/41b): "Current Magazines: Federal Union" in *Dalhousie Review* 19-2, 244-54.
- Stewart, Herbert L. (1941/42c): "Current Magazines: Soviet Russia as Britain's Ally" in *Dalhousie Review* 21-3, 366-75.
- Stewart, Herbert L. (1941/42d): "Current Magazines: 'Have' and 'Have-Not' Powers" in *Dalhousie Review* 21-4, 499-507.
- Stewart, Herbert L. (1942/43): "Current Magazines: Organizing the Reactionaries" in *Dalhousie Review* 22-3, 367-76.
- Stewart, Herbert L. (1944/45): "Current Magazines: The British Commonwealth in the Post-War World" in *Dalhousie Review* 24-1, 101-11.

- Tanghe, Raymond (Hg) (1944): *Le Canada dans l'ordre international*. Tribune d'information sur les problèmes de l'après-guerre. Montréal.
- Thomas, T. H. (1942): "The Illusion of Unified Command" in QQ 49-1, 68-78.
- Thomson, James S. (1939/40): "Topics of the Day: War Aims" in Dalhousie Review 19-4, 507-10.
- Thomson, R. R. (1941/42): "A Permanent British-American Central Council" in SATURDAY NIGHT 57, Nr. 13, 13.12.1941, 22f.
- Trotter, Reginald G. (1940): "North America and the War" in QQ 47-2, 133-40.
- Trotter, Reginald G. (1944): *Commonwealth - Pattern For Peace?* Toronto (Behind the Headlines IV-5).
- Trotter, Reginald G. (1944/45): "National Interests Within the British Commonwealth" in QQ 51-4, 439-52.
- Trotter, Reginald G. (1945): "Canada and World Organization" in CHR 26-2, 128-147.
- Trotter, Reginald G./Corey, Albert Bickmore/McLaren, Walter Wallace (Hg) (1937): *Proceedings of the Conference on Canadian - American Affairs*. Held at Queen's University, Kingston, Ontario, June 14 - 18, 1937, Under the Joint Auspices of the Carnegie Endowment for International Peace, Queen's University [and] St. Lawrence University. Boston/New York/Montréal/London.
- Turcotte, Edmond (1942/43): "What Canadians Think About Post-War Reconstruction: In French Canada" in Foreign Policy Reports 18, Nr. 24 (1.3.1943), 313ff.
- Underhill, Frank H. (1939/40a): "Peace Aims" in Canadian Forum 19, Nr. 225, 1.10.1939, 207ff.
- Underhill, Frank H. (1939/40b): "Mr. Keynes on the Last Peace" in Canadian Forum 19, Nr. 227, 1.12.1939, 282f.
- Underhill, Frank H. (1940/41): "North American Front" in Canadian Forum 20, Nr. 236, 1.9.1940, 166f.
- Underhill, Frank H. (1943/44): "Review of David Mitrany's *A Working Peace System*" in Canadian Forum 23, Nr. 275, 1.12.1943, 213.
- Underhill, Frank H. (1944): "Review of *A Working Peace System* by David Mitrany" in United Church Observer, 1.1.1944, 11, 26.
- Underhill, Frank H. (1944/45): "The Close of an Era: 'Twenty-Five Years of Mr. Mackenzie King'" in Canadian Forum 24, Nr. 284, 1.9.1944, 125f.
- Vaillancourt, Émile (1942): *Le Canada et les nations unies*. Montréal.
- Vaillancourt, Émile (1943): *Canada's Mission in a Free World*. Montréal.
- Viatte, Auguste (1943/44a): "Chronique internationale" in *Le Canada français* 31-4, 284-91.
- Viatte, Auguste (1943/44b): "Chronique internationale" in *Le Canada français* 31-6, 451-7.
- Viatte, Auguste (1943/44c): "Chronique internationale" in *Le Canada français* 31-10, 779-85.
- Walstrom, Joe D. (1944): "The Chicago Air Conference" in DSB 11, Nr. 288, 843-6.
- Watt, C. D. (1941/42): "A Chance for Continental Integration" in Canadian Forum 21, Nr. 252, 1.3.1942, 376f.
- Welles, Sumner (1946): *Where Are We Heading?* New York/London.
- Welles, Sumner (1950): *Seven Decisions That Shaped History*. New York.
- Whittaker, G. C. (1941/42): "Ivory-Tower Boys Run Canada" in SATURDAY NIGHT 57, Nr. 36, 16.5.1942, 16f.
- Whittaker, G. C. (1942/43): "Mr. King Blueprints for Canada's World Status" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 45, 17.7.1943, 8.
- Whittaker, G. C. (1943/44): "Britain Is a Vital Part of the Defence of North America" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 23, 12.2.1944, 8.
- Wittmer, Felix (1953): *The Yalta Betrayal: Data on the Decline and Fall of Franklin Delano Roosevelt*. Caldwell, ID.
- Who's Who (1944-LIX). Bd. LIX: 1943. London.
- Wild, Payson S. jr. (1942/43): "Machinery of Collaboration Between the United Nations" in Foreign Policy Reports 18, Nr. 8, 1.7.1942, 94-107.
- Wilkinson, Bertie (1940/41): "Canada's Place in an English-Speaking Union" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 12, 30.11.1940, 4.
- Wilkinson, Bertie (1941/42): "Hitler's New Order" in UTQ 11-1, 123-6.
- Wilson, Kenneth R. (1942a): "Grand Alliance" in MACLEAN'S 55, Nr. 3, 1.2.1942, 12f, 38f.
- Wilson, Kenneth R. (1942b): "United War Pool Poses Problems" in FINANCIAL POST 36, 7.2.1942, 1f.
- Wilson, Kenneth R. (1944): "USSR Move Tangles Empire Issue" in FINANCIAL POST 38, 5.2.1944, 1.
- Woodbridge, George (1950): *UNRRA. The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*. Prepared by a Special Staff Under the Direction of George Woodbridge. 3 Bände. New York.
- Woodside, Willson (1940/41): "The Atlantic Conference and the War" in SATURDAY NIGHT 56, Nr. 50, 23.8.1941, 10.
- Woodside, Willson (1942/43): "Mr. Eden's Visit and a New League of Nations" in SATURDAY NIGHT 58, Nr. 29, 27.3.1943, 12f.
- Woodside, Willson (1943/44a): "The Hitler War: Smuts Proposal Poses Question of French Recovery" in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 15, 18.12.1943, 12f.
- Woodside, Willson (1943/44b): "Fateful Discussions Between Canada, Britain and the U.S." in SATURDAY NIGHT 59, Nr. 32, 15.4.1944, 14f.
- Woodside, Willson (1944/45a): "Shadows Over Fricso Conference Success Lies in Soviet Hands" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 31, 7.4.1945, 12f.

- Woodside, Willson (1944/45b): "At San Francisco: Scepticism and Determination the Early Conference Atmosphere" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 34, 28.4.1945, 12f.
- Woodside, Willson (1944/45c): "World at San Francisco: Russian Tactics and Intentions Great Puzzle of Conference" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 35, 5.5.1945, 12f.
- Woodside, Willson (1944/45d): "World At San Francisco: Germany Has Been Smashed But What Are the Hopes for the Future?" in SATURDAY NIGHT 60, Nr. 36, 12.5.1945, 14.
- Woolf, Leonard (1916): International Government. Two Reports Prepared for the Fabian Research Department, Together with a Project by a Fabian Committee For a Supranational Authority That Will Prevent War. Westminster.

Tageszeitungen, Magazine, Journale, Bulletins und Broschürenreihen

(Sporadisch verwendete Publikationen sind durch ein * gekennzeichnet; alle anderen wurden systematisch durchgesehen)

- | | |
|---|---|
| ACTION CATHOLIQUE (Québec) | MONTREAL DAILY STAR |
| Action nationale (Montréal) | MONTREAL GAZETTE |
| *American Mercury (New York) | *MONTREAL STANDARD |
| *BALTIMORE SUN | *NASSAU GUARDIAN (Nassau, Britisch Westindien) |
| Behind the Headlines Pamphlets (Toronto) | *NATIONAL HOME MONTHLY (Winnipeg) |
| Canadian Affairs (Canadian edition; Ottawa) | *NEW YORK TIMES |
| Canadian Bar Review (Ottawa) | OTTAWA (MORNING/EVENING) CITIZEN |
| *Canadian Business (Montréal) | OTTAWA (MORNING/EVENING) JOURNAL |
| Canadian Forum (Toronto) | *PRINCE ALBERT HERALD |
| Canadian Historical Association, Annual Report (Toronto) | Public Opinion Quarterly (Princeton, NJ) |
| Canadian Historical Review (Toronto) | *QUEBEC CHRONICLE-TELEGRAPH |
| Canadian Journal of Economics and Political Science (Toronto) | Queen's Quarterly (Kingston, ON) |
| *CHARLOTTETOWN GUARDIAN | Relations (Montréal) |
| *CHRISTIAN SCIENCE MONITOR (Boston) | *REGINA LEADER-POST |
| *DAILY COLONIST (Victoria, BC) | Round Table (London) |
| Dalhousie Review (Halifax) | *ST. CATHERINES STANDARD |
| Department of State Bulletin (Washington) | *SASKATOON STAR-PHOENIX |
| *ECONOMIST (London) | *SATURDAY EVENING POST (Philadelphia, PA) |
| *EDMONTON BULLETIN | SATURDAY NIGHT (Toronto) |
| *EDMONTON JOURNAL | *SPECTATOR (Hamilton, ON) |
| FINANCIAL POST (Toronto) | *TIMES (London, United Kingdom) |
| Food for Thought Pamphlets (Toronto) | *TELEGRAPH-JOURNAL and EVENING TIMES-GLOBE (St. John, NB) |
| Foreign Affairs (New York) | TORONTO DAILY STAR |
| Foreign Policy Reports (New York) | *TORONTO (EVENING) TELEGRAM |
| GLOBE AND MAIL (Toronto) | *United Church Observer (Toronto) |
| HALIFAX CHRONICLE | *United Nations Society News (Ottawa) |
| *HALIFAX HERALD | University of Toronto Quarterly |
| Information Bulletin of the Embassy of the USSR in Washington 3 (1943) – 5 (1945) | *University of Toronto Law Journal |
| International Journal (Toronto) | VANCOUVER DAILY PROVINCE |
| *LA PATRIE (Montréal) | VANCOUVER SUN |
| LA PRESSE (Montréal) | *VICTORIA TIMES |
| *LE CANADA (Montréal) | *WALL STREET JOURNAL (New York) |
| Le Canada français (Laval) | *WASHINGTON POST |
| LE DEVOIR (Montréal) | *WASHINGTON SUN |
| LE DROIT (Ottawa) | *WASHINGTON TIMES HERALD |
| *LE SOLEIL (Québec) | *WHIG-STANDARD (Kingston, ON) |
| *LETHBRIDGE HERALD | *WINDSOR STAR |
| MACLEAN'S [MAGAZINE] (Toronto) | WINNIPEG FREE PRESS |
| *MONCTON TRANSCRIPT | *WINNIPEG TRIBUNE |

SEKUNDÄRLITERATUR 1960 - 2000

Unveröffentlichte Arbeiten

- Adams, E. Judith (1981): Commonwealth Collaboration in Foreign Affairs, 1939 - 1947: The British Perspective. Diss. University of Leeds.
- Anderson, John C. (1977): Mackenzie King and Collective Security: The League of Nations and the United Nations. Magisterarbeit University of Alberta, Calgary.
- Anglin, Douglas G. (1957): Canadian Policy Towards International Organizations, 1939 - 1950. D Phil. Oxford University.
- Armstrong-Reid, Susan E. (1981): Canada's Role in the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1942 - 1947. Diss. University of Toronto.
- Barry, Donald J. (1977): Continuity and Change in Canadian Foreign Policy: From the Pre-War to the Post-War Experience, 1935 - 1957. Diss. Johns Hopkins University, Washington.
- Barton, Keith M. (1974): The Dumbarton Oaks Conference. Diss. Florida State University, Tallahassee.
- Beatty, David P. (1969): The Canada - United States Permanent Joint Board on Defence. Diss. Michigan State University, East Lansing.
- Benedicks, William jr. (1989): The San Francisco Conference on International Organization, April - June 1945. Diss. Florida State University, Tallahassee.
- Boehm, Peter M. (1983): Towards Principled Influence: An Overview of Canadian Foreign Policy, 1943 - 1948. Diss. University of Edinburgh.
- Campbell, Thomas M. jr. (1964): The Role of Edward R. Stettinius, jr, in the Founding of the United Nations. Diss. University of Virginia, Charlottesville.
- Cooper, Justin Dean (1985): Functionalism Revisited: A Study of the Functionalist Approach to International Relations. Diss. University of Toronto.
- Dedial, Jörg (1975): Kanada und die Ottawa-Konferenz 1932. Diss. Zürich.
- Dilks, David N. (1998): "Britain, the Commonwealth, and the Wider World, 1939 - 1945". Paper Presented at an International Conference on *The British Commonwealth and the Allied War Effort, 1939 - 1945*, Sponsored by the Imperial War Museum und the British Committee for the History of the Second World War, St. Anthony's College, Oxford University, April 6 - 8, 1998.
- Ehler, Hans-Jörg (1968): Die amerikanische Außenpolitik und die Errichtung des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen während des Zweiten Weltkrieges. Präsident Franklin D. Roosevelt und das Problem der Friedenssicherung in der Nachkriegszeit. Diss. Freiburg i. B.
- Eilers, John A. (1972): Origins of the Cold War. The Founding of the United Nations. Diss. University of Iowa, Iowa City.
- Faris, Ron L. (1971): Adult Education for Social Action or Enlightenment. An Assessment of the Canadian Association for Adult Education and Its Radio Forums, 1935 - 1952. Diss. University of Toronto.
- Francis, Michael J. (1963): Attitudes of the United States Government Toward Collective Military Arrangements with Latin America, 1945 - 1960. Diss. University of Virginia, Charlottesville.
- Fransen, David M. (1984): 'Unscrewing the Unscrutable': The Rowell-Sirois Commission, the Ottawa Bureaucracy, and Public Finance Reform, 1935 - 1941. Diss. University of Toronto.
- Gellman, Peter (1987): Lester B. Pearson, Canadian Foreign Policy and the Quest for World Order. Diss. University of Virginia, Charlottesville.
- Goldthorp, Linda A. (1991): Reluctant Internationalism: Canadian Approaches to UNESCO, 1946 - 1987. Diss. University of Toronto.
- Gow, James I. (1969): The Opinions of French Canadians in Québec on the Problems of War and Peace, 1945 - 1960. Diss. Université Laval, Québec.
- Groome, Agnes J. (1967): M. J. Coldwell and CCF Foreign Policy, 1932 - 1950. Magisterarbeit University of Saskatchewan, Saskatoon.
- Herperger, Donald J. (1978): The League of Nations Society in Canada in the 1930s. Magisterarbeit University of Saskatchewan, Regina.
- Hillmer, G. Norman (1974): Anglo-Canadian Relations, 1926 - 1937. A Study of Canada's Role in the Shaping of Commonwealth Policy. Diss. Cambridge University.
- Hillmer, G. Norman/Oliver, Dean F. (1999): "Canada, the Balkans, and the NATO-UN Link in the 1990s". Vortrag auf der Konferenz *NATO: The First 50 Years*, Brüssel, 19.5.1999; unveröffentlichtes Papier.

- Hughes, Edgar J. (1973): *Anglo-American Relations and the Formation of the United Nations Organisation*. Diss. Cambridge University.
- King, Frank P. (1974): *British Policy, the European Advisory Commission and the German Settlement (1943 - 1945): A Case Study in British and Inter-Allied Diplomacy*. Diss. Cambridge University.
- Krylov, Sergeij B. (1949-I): *Materials for the History of the United Nations*. Bd. I: *Framing the Text of the Charter of the United Nations*. < Moscow (vervielfältigt; aus dem Russischen übersetzt) >.
- Levitt, Joseph (1963): *The C.C.F. and French Canadian 'Radical' Nationalism. A Comparison in Policy (1933 - 1942)*. Magisterarbeit University of Toronto.
- Lindgren, William M. (1946): *Canada, the League of Nations and the U.N.O.* Magisterarbeit University of British Columbia, Vancouver.
- Little, John M. (1975): *Canada Discovered: Continental Perceptions of the Roosevelt Administration, 1939 - 1945*. Diss. University of Toronto.
- Lowe, Henry J. (1972): *The Planning and Negotiation of U.S. Post-War Security, 1942 - 1943*. Diss. University of Virginia, Charlottesville.
- Mackenzie, Hector M. (1981): *Mutual Assistance' The Finance of British Requirements in Canada During the Second World War*. Diss. Oxford University.
- Magerovsky, Eugene L. (1975): *'The People's Commissariat for Foreign Affairs', 1917 - 1946*. Diss. Columbia University, New York.
- Manny, Carter (1971): *The Canadian Institute of International Affairs, 1928 - 1939: An Attempt to 'Enlighten' Canada's Foreign Policy*. *Bachelor of Arts-Arbeit* Harvard University, Boston, MA.
- Marion, Carol J. (1970): *Ministers in Moscow*. Diss. Indiana University.
- Masschaele, Brian (1996): *Memos and Minutes: Arnold Heeney, the Federal Cabinet War Committee and the Establishment of a Canadian Cabinet Secretariat During the Second World War*. Magisterarbeit University of Manitoba, Winnipeg.
- May, Alexander C. (1995): *The Round Table, 1910 - 1966*. Diss. Oxford University.
- Merrick, John R. (1974): *Canada and the Origins of the United Nations, 1941 - 1945*. Magisterarbeit Queen's University, Kingston, ON.
- Miller, Anthony J. (1970): *Functionalism and Foreign Policy: An Analysis of Canadian Voting Behaviour in the General Assembly of the United Nations, 1946 - 1966*. Diss. McGill University, Montréal.
- Miller, Anthony J. (1972): *"Canada at San Francisco: A Reappraisal of the Influence of the 'Functional Concept'"*. Unveröffentlichtes Papier, CIA-Bibliothek, Toronto.
- Miller, John A. (1971): *Air Diplomacy: The Chicago Civil Aviation Conference of 1944 in Anglo-American Relations and Postwar Planning*. Diss. Yale University, New Haven.
- Moeller, Klaus U. (1980): *Die UNO-Politik der Sowjetunion zwischen Kriegskoalition und kaltem Krieg 1943 - 1949. Eine diplomatiegeschichtliche Studie zur sowjetisch-amerikanischen Kooperation in internationalen Organisationen*. Diss. Tübingen.
- O'Connell, M. P. (1954): *Henri Bourassa and Canadian Nationalism*. Diss. University of Toronto.
- O'Neil, Patrick M. (1993): *Winston Churchill's Philosophy of Empire: The Mind of the Imperialist*. Diss. New York State University, Binghamton.
- O'Shea, J. D. (1949/50): *New Zealand's Part in the Establishment of an International Security Organisation*. Wellington, unveröffentlichtes Forschungspapier.
- Page, Donald M. (1972): *Canadians and the League of Nations Before the Manchurian Crisis*. Diss. University of Toronto.
- Ree, Lynne (1973): *Bloc populaire canadien, 1942 - 1947*. Magisterarbeit University of Alberta, Calgary.
- Sarty, Leigh E. (1985): *The Limits of Internationalism: Canada and the Soviet Blockade of Berlin, 1948 - 1949*. Magisterarbeit Carleton University, Ottawa.
- Sauer, Angelika E. (1994): *The Respectable Course: Canada's Department of External Affairs, the Great Powers, and the 'German Problem', 1943 - 1947*. Diss. University of Waterloo.
- Scott, Thomas E. (1985): *Canada's Position and Participation in the Early Development of the International Monetary Fund, 1940 - 1943*. Magisterarbeit Lakehead University, Thunder Bay.
- Shaw, Keven I. (1994): *Conspiracy on the High Seas: Roosevelt and Churchill Search for an Anglo-American Coalition*. Diss. Washington State University, Pullman.
- Sims, R. B. (1977): *Conceptions of War: The Co-operative Commonwealth Federation, 1939 - 1940*. Magisterarbeit Carleton University, Ottawa.
- Slack, John B. (1946): *The External Policy of the Right Honourable W. L. Mackenzie King. A Dissertation on the Development of Canadian Foreign Policy, 1919 - 1944*. Magisterarbeit Queen's University, Kingston.

- Story, Donald C. (1977): *Canada's Covenant: The Bennett Government, the League of Nations and Collective Security, 1930 - 1935*. Diss. University of Toronto.
- Thomas, Edward John Francis (1981): *The European Advisory Commission and Allied Planning for a Defeated Germany, 1943 - 1945*. Diss. American University, Washington.
- Young, William R. (1978): 'Making the Truth Graphic'. The Canadian Government's Home Front Information Structure and Programs During World War Two. Diss. University of British Columbia, Vancouver.

Veröffentlichte Arbeiten

- Adshead, Gordon R. (1990): *Index to the Financial Post, 1907 - 1948*. Toronto.
- Allain, Jean-Claude (Hg) (1989): *La moyenne puissance au XX^{ème} siècle. Recherche d'une définition*. Paris.
- Aronsen, Lawrence R./Kitchen, Martin (1988): *The Origins of the Cold War in Comparative Perspective: American, British and Canadian Relations with the Soviet Union, 1941 - 1948*. London.
- Aronsen, Lawrence R./McKercher, Brian J. C. (Hg) (1996): *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902 - 1956*. Toronto/Buffalo/London.
- Astbury, Effie C. (1991): *Canada and the Second World War: The Home Front and War Aims. A Bibliography*. Montréal.
- Balawyder, Aloysius (1980): *The Maple Leaf and the White Eagle: Canadian-Polish Relations, 1918 - 1978*. New York.
- Balawyder, Aloysius (1981): "Canada in the Uneasy War Alliance" in Aloysius Balawyder (Hg): *Canadian-Soviet Relations, 1939 - 1980*. Oakville, ON, 1-14.
- Balfour, Michael L. G. (1979): *Propaganda in War, 1939 - 1945: Organisations, Policies and Publics in Britain and Germany*. London/Boston/Henley.
- Beauregard, Claude (1998): *Guerre et censure au Canada, 1939 - 1945*. Sillery.
- Behiels, Michael D. (1982): "The Bloc Populaire Canadien and the Origins of French Canadian Neo-Nationalism, 1942 - 1948" in CHR 63-4, 487-512.
- Bell, Philip M. H. (1974): 'A Certain Eventuality': Britain and the Fall of France. Farnborough, Hants.
- Bennett, Bruce S. (1988): *New Zealand's Moral Foreign Policy, 1935 - 1939: The Promotion of Collective Security Through the League of Nations*. Wellington.
- Bercuson, David J. (1993): *True Patriot. The Life of Brooke Claxton, 1898 - 1960*. Toronto/London/Buffalo.
- Bercuson, David J. (1995): *Maple Leaf Against the Axis. Canada's Second World War*. Toronto.
- Berger, Carl (2¹⁹⁹³): *The Writing of Canadian History. Aspects of English-Canadian Historical Writing Since 1900*. Toronto/Buffalo/London.
- Bergéron, Gerard (1960): "Le Canada français: Du provincialisme à l'internationalisme" in Hugh L. Keenleyside et al. (Hg): *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*. Durham, NC, 99-130.
- Bindoff, Stanley Thomas/Clark, George Norman (1962): "Charles Kingsley Webster" in *Proceedings of the British Academy* 38, 427-47.
- Birkenhead, Earl of (1965): *Halifax. The Life of Lord Halifax*. London.
- Birn, Donald S. (1981): *The League of Nations Union, 1918 - 1945*. Oxford.
- Bissell, Claude (1986-II): *Vincent Massey. 2 Bände*. Toronto. Bd. II: *The Imperial Canadian: Vincent Massey in Office*.
- Black, Joseph Laurence (1997): "Canada and the Soviet Union in 1945: The View From Moscow" in Greg Donaghy (Hg): *Uncertain Horizons - Canadians and Their World in 1945*. Ottawa, 285-302.
- Black, Joseph Laurence (1998): *Canada in the Soviet Mirror. Ideology and Perception in Soviet Foreign Affairs, 1917 - 1991*. Ottawa.
- Bothwell, Robert S. (1975/76): "Minister of Everything" in IJ 31-4, 692-702.
- Bothwell, Robert S. (1994/95): "Journey to a Small Country: Only in Canada You Say? Pity" in IJ 50-1, 128-39.
- Bothwell, Robert S. (1997/98): "The Cold War and the Curate's Egg" in IJ 53-3, 407-18.
- Bothwell, Robert S. (1998): *The Big Chill: Canada and the Cold War*. Toronto.
- Bothwell, Robert S./Drummond, Ian M./English, John R. (1990): *Canada, 1900 - 1945*. Toronto/Buffalo/London.
- Bothwell, Robert S./English, John R. (1977): "Canadian Trade Policy in the Age of American Dominance and British Decline, 1943 - 1947" in CRAS 8-1, 52-65.
- Bothwell, Robert S./English, John R. (1983/84): "The View From Inside Out: Canadian Diplomats and Their Public" in IJ 39-1, 47-67.
- Bothwell, Robert S./Granatstein, Jack L. (1980): "Canada and the Wartime Negotiations Over Civil Aviation: The Functional Principle in Operation" in IHR 2-4, 585-601.
- Bothwell, Robert S./Hillmer, G. Norman (Hg) (1975): *The In-Between Time. Canadian External Policy in the 1930s*. Vancouver.
- Bothwell, Robert S./Kilbourn, William (1979): *C. D. Howe: A Biography*. Toronto.

- Bothwell, Robert S./Kirtton, John J. (1983): "A Sweet Little Country': American Attitudes Toward Canada, 1925 to 1963" in QQ 90-4, 1078-1102.
- Brennan, Patrick H. (1994): *Reporting the Nation's Business. Press-Government Relations During the Liberal Years, 1935 - 1957*. Toronto/Buffalo/London.
- Brewin, Christopher (1982): "British Plans for International Operating Agencies for Civil Aviation, 1941 - 1945" in IHR 4-1, 91-110.
- Brewin, Christopher (1994): "Arnold Toynbee and Chatham House" in Andrea Bosco/Cornelia Navari (Hg): *Chatham House and British Foreign Policy, 1919 - 1945. The Royal Institute of International Affairs During the Inter-War Period*. London, 137-61.
- Brewin, Christopher (1995): "Arnold Toynbee, Chatham House, and Research in a Global Context" in David Long/Peter Wilson (Hg): *Thinkers of the Twenty-Year Crisis: Interwar Realism Reassessed*. Oxford, 277-301.
- Bridge, Francis R./Bullen, Roger (1980): *The Great Powers and the European States System, 1815 - 1914*. London/New York.
- Brinkley, Douglas/Facey-Crowther, David R. (Hg) (1994): *The Atlantic Charter*. New York.
- Britnell, George Edwin/Fowke, Vernon C. (1962): *Canadian Agriculture in War and Peace, 1935 - 1950*. London/Stanford, CA.
- Brode, Patrick (1997): *Casual Slaughters and Accidental Judgements. Canadian War Crimes Prosecutions, 1944 - 1948*. Toronto/Buffalo/London.
- Buckley, Kenneth Arthur Haig/Urquhart, Malcolm Charles (Hg) (1965): *Historical Statistics of Canada*. Cambridge.
- Buergenthal, Thomas/Doehring, Karl/Kokott, Juliane/Maier, Harold G. (1988): *Grundzüge des Völkerrechtes*. Heidelberg.
- Buhite, Russell D. (1986): *Decisions at Yalta: An Appraisal of Summit Diplomacy*. Wilmington.
- Burnheim, John (1989): *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Cambridge.
- Calvocoressi, Peter/Wint, Guy (1972): *Total War. Causes and Courses of the Second World War*. London.
- Campbell, Thomas M. jr. (1973a): *Masquerade Peace. America's UN Policy, 1944 - 1945*. Tallahassee, FA.
- Campbell, Thomas M. jr. (1973b): "Nationalism in America's UN Policy, 1944 - 1945" in IO 27-1, 25-44.
- Campbell, Thomas M. jr. (1974): "US Motives in the Veto Power" in IO 28-3, 557-60.
- Canadian Encyclopedia. Hg: James E. Marsh. 4 Bände. Edmonton, AB ²1989.
- Canadian Who's Who (1939-III): Bd. III: 1938 - 1939. Hg: Charles G. D. Roberts/Arthur Leonard Tunnell. Toronto.
- Canadian Who's Who (1957-VII): Bd. VII: 1955 - 1957. Hg: Arthur Leonard Tunnell. Toronto.
- Canadian Who's Who (1963-IX): Bd. IX: 1961 - 1963. Hg: Arthur Leonard Tunnell. Toronto.
- Canadian Who's Who (1979-XIV): Bd. XIV: 1979. Hg: Kieran Simpson. Toronto/London/Buffalo.
- Carnegie Endowment for International Peace (Hg) (1953): *Institutes of International Affairs*. New York.
- Carrigan, D. Owen (Hg) (1968): *Canadian Party Platforms, 1867 - 1968*. Urbana.
- Castro Rial, Juan M. (1987-X): "States: Sovereign Equality" in Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law/Rudolf Bernhardt (Hg): *Encyclopedia of Public International Law*. 12 Bände. Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo. Bd. X: *States, Responsibilities of States, International Law and Municipal Law*, 477-81.
- Chamberlin, William H. ²(1972): "The Munich Called Yalta" in Richard F. Fenno (Hg): *The Yalta Conference*. Boston, 84-95.
- Claude, Innis L. jr. (1968/69): "The Collectivist Theme in International Relations" in IJ 24-4, 639-56.
- Claude, Innis L. jr. ³(1965): *Swords Into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. London.
- Clemens, Diane S. (1970): *Yalta*. New York.
- Comeau, Paul - André (1982): *Le Bloc Populaire, 1941 - 1948*. Montréal.
- Commission to Study the Organization of the Peace (1973): *Building Peace. Reports, 1939 - 1972*. 2 Bände. Metuchen, NJ.
- Conliffe, C. (1988/89): "The Permanent Joint Board on Defence - 50 Years After Roosevelt's Kingston Declaration" in *Canadian Defence Quarterly* 18-1, 54-60.
- Cook, Ramsey (1961): "John W. Dafoe: Conservative Progressive" in *CHA, Annual Report 1961*, 75-85.
- Cook, Ramsey (1963): *The Politics of John W. Dafoe and the Free Press*. Toronto.
- Cook, Terry (Hg) (1983): *Archival Citations: Suggestions for the Citation of Documents at the Public Archives of Canada*. Ottawa.
- Cooper, Andrew F. (1997): *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions*. Scarborough, ON.
- Copp, Terry (1969) : "The Whig Interpretation of Canadian History" in *Canadian Dimension* 6-1, 23ff, 33.
- Craven, Paul (1980): *'An Impartial Umpire'. Industrial Relations and the Canadian State, 1900 - 1911*. Toronto/Buffalo/London.
- Creighton, Donald G. (1976): *The Forked Road: Canada 1939 - 1957*. Toronto.
- Cromwell, Valerie (1982): "United Kingdom: The Foreign and Commonwealth Office" in Zara Steiner (Hg): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London, 541-73.
- Cromwell, Valerie/Steiner, Zara (1984): "Reform and Retrenchment: The Foreign Office Between The Wars" in Roger Bullen (Hg): *The Foreign Office, 1782 - 1982*. Frederick, MD, 85-108.
- Cull, Nicholas J. (1996): "Selling Peace: The Origins, Promotion and Fate of the Anglo-American New Order During the Second World War" in *Diplomacy and Statecraft* 7-1, 1-28.
- Cumpston, Ina M. (1989): *Lord Bruce of Melbourne*. Melbourne.
- Dallin, Alexander (1962): *The Soviet Union at the United Nations. An Inquiry Into Soviet Motives and Objectives*. New York.

- Delbrück, Jost (1982a-III): "Collective Security" in Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law/R. Bernhardt (Hg): *Encyclopedia of Public International Law*. 12 Bände. Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo. Bd. III: Use of Force, War and Neutrality, 104-14.
- Delbrück, Jost (1982b-III): "Collective Self-Defence" in Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law/R. Bernhardt (Hg): *Encyclopedia of Public International Law*. 12 Bände. Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo. Bd. III: Use of Force, War and Neutrality, 114-7.
- Desbarats, Peter (1990): *Guide to Canadian News Media*. Toronto 1990.
- Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hg) (1969): *Mittlere Mächte in der Weltpolitik*. Opladen.
- Dewitt, David B./Kirton, John J. (1983): *Canada as a Principal Power. A Study in Foreign Policy and International Relations*. Toronto.
- Divine, Robert A. (1967): *Second Chance. The Triumph of Internationalism in America During World War II*. New York.
- Djwa, Sandra (1989): *The Politics of the Imagination. A Life of F. R. Scott*. Vancouver/Toronto.
- Dockrill, Michael L. (1980): "Historical Note: The Foreign Office and the Proposed Institute of International Affairs, 1919" in *International Affairs* 56-4, 665-72.
- Dobson, Alan P. (1991): *Peaceful Air Warfare: The United States, Britain, and the Politics of International Aviation*. Oxford.
- Donaghy, Greg (1992): "'Solidarity Forever': The Cooperative Commonwealth Federation and its Search for an International Role" in *International Journal of Canadian Studies* 3-5, 89-111.
- Donaghy, Greg (1995): *Parallel Paths: Canadian-Australian Relations Since the 1890s*. Ottawa.
- Donaghy, Greg (1998): "Documenting the Diplomats: The Origins and Evolution of *Documents on Canadian External Relations*". Vortrag in der *Savoir Faire*-Reihe der kanadischen Nationalbibliothek, Ottawa, 17. Februar 1998/unveröffentlichtes Papier.
- Donaghy, Greg/Mackenzie, Hector M. (1996): "Le Canada et la sécurité collective, 1943 - 1950: les Nations Unies, le Traité de l'Atlantique Nord et la guerre de Corée" in *Relations internationales* 86, 163-83.
- Donnelly, Murray S. (1968): *Dafoe of the Free Press*. Toronto.
- Donnison, F. S. V. (1966): *Civil Affairs and Military Government: Central Organization and Planning*. London (History of the Second World War. United Kingdom Military Series. Hg: J. R. M. Butler).
- Drosowski, Günther et al. (Hg) (21996): *Duden. Rechtschreibung der deutschen Sprache*. Mannheim u.a..
- Drummond, Ian M. (1974): *Imperial Economic Policy, 1917 - 1939. Studies in Expansion and Protection*. London.
- Drummond, Ian M./Hillmer, G. Norman (1989): *Negotiating Freer Trade. The United States, the United Kingdom, Canada, and the Trade Agreements of 1938*. Waterloo, ON.
- Dryden, Jean E. (1978): "The Mackenzie King Papers: An Archival Odyssey" in *Archivaria* 6, 40-69.
- Dubé, Tim D. (1996): *Canada At War, 1939 - 1945. A Survey of the Archival Holdings of the Second World War at the National Archives of Canada*. Waterloo, ON.
- Dülffer, Jost (1981): *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*. Frankfurt, M./Berlin.
- Dülffer, Jost (1992): *Deutsche Geschichte, 1933 - 1945. Führerglaube und Vernichtungskrieg*. Stuttgart.
- Dülffer, Jost (1998): *Jalta, 4. Februar 1945. Der Zweite Weltkrieg und die Entstehung der bipolaren Welt*. München.
- Eayrs, James G. (1965-II): *In Defence of Canada*. 5 Bände. Toronto. Bd. II: *Appeasement and Rearmament*.
- Eayrs, James G. (1971): *Diplomacy and Its Discontents*. Toronto.
- Eayrs, James G. (1972-III): *In Defence of Canada*. 5 Bände. Toronto. Bd. III: *Peacemaking and Deterrence*.
- Eayrs, James G. (1982): "Canada: The Department of External Affairs" in Zara Steiner (Hg): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London, 95-115.
- Eayrs, James G. (1983-V): *In Defence of Canada*. 5 Bände. Toronto/Buffalo/London. Bd. V: *Indochina: Roots of Complicity*.
- Edwards, Peter G. (1983): *Prime Ministers and Diplomats. The Making of Australian Foreign Policy, 1901 - 1949*. Melbourne/Oxford/Wellington/New York.
- Egerton, George W. (1978): *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914 - 1919*. Chapel Hill.
- Egerton, George W. (1997): "Lester B. Pearson and the Korean War: Dilemmas of Collective Security and International Enforcement in Canadian Foreign Policy, 1950 - 1953" in *International Peacekeeping* 4-1, 51-74.
- Emmert, Kirk (1989): *Winston S. Churchill on Empire*. Durham, NC.
- English, John R. (1989-I): *The Life of Lester Pearson*. 2 Bände. Toronto. Bd. I: *Shadow of Heaven, 1897 - 1948*.
- English, John R. (1992-II): *The Life of Lester Pearson*. 2 Bände. Toronto. Bd. II: *The Worldly Years, 1949 - 1972*.
- English, John R. (1999): "A Fine Romance: Canada and the United Nations, 1943 - 1957" in Greg Donaghy (Hg): *Canada and the Early Cold War, 1943 - 1957*. Ottawa, 73-89.
- Faris, Ron L. (1975): *The Passionate Educators. Voluntary Associations and the Struggle for Control of Adult Educational Broadcasting in Canada, 1919 - 1942*. Toronto.
- Fawcett, James E. S. (1963): *The British Commonwealth in International Law*. London.

- Ferland, Mireille (1981): "Les éditoriaux du Devoir et le thème de l'autonomie" in Fernand Dumont/Jean Hamelin/Jean-Paul Montminy (Hg): *Idéologies au Canada français, 1940 - 1976*. 3 Bände. Québec. Bd. I: La presse - La littérature, 101 - 160.
- Fox, Annette B. (1980): "The Range of Choice for Middle Powers: Australia and Canada Compared" in *Australian Journal of Politics and History* 26-2, 193-203.
- Fox, William T. R. (1979/80): "The Super-Powers Then and Now" in *IJ* 35-3, 417-36.
- Fry, Michael G. (1972): *Illusions of Security: North Atlantic Diplomacy, 1918 - 1922*. Toronto.
- Gardner, Lloyd C. (1994): "The Atlantic Charter: Idea and Reality, 1942 - 1945" in Douglas Brinkley/David R. Facey-Crowther (Hg): *The Atlantic Charter*. New York, 45-81.
- Garner, Joe (1978): *The Commonwealth Office, 1925 - 1968*. London.
- Gellman, Peter (1988/89): "Lester B. Pearson, Collective Security and the World Order Tradition in Canadian Foreign Policy" in *IJ* 44-1, 68-101.
- German, Daniel (1995): "Access and Privacy Legislation and the National Archives, 1983 - 1993: A Decade of ATIP" in *Archivaria* 39, 196-213.
- Ghébal, Victor-Yves (1969): *La France en guerre et les organisations internationales, 1939 - 1945*. Paris.
- Gibson, Fred W./Robertson, Barbara (Hg) (1994): *Ottawa At War. The Grant Dexter Memoranda, 1939 - 1945*. Winnipeg.
- Gilbert, Martin (1983-VI): *Winston S. Churchill*. 8 Bände. London. Bd. VI: *Finest Hour, 1939 - 1941*.
- Gilbert, Martin (1986-VII): *Winston S. Churchill*. 8 Bände. London. Bd. VII: *Road to Victory, 1941 - 1945*.
- Glees, Anthony (1992): "The Making of British Policy on War Crimes: History as Politics" in *Contemporary European History* 1-2, 171-97.
- Goodrich, Leland M./Hambro, Edvard/Simons, Anne P. (3^e 1969): *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*. New York/London.
- Gow, James I. (1972): "Les Québécois, la guerre et la paix, 1945 - 1960" in Jean-Yves Gravel (Hg): *Le Québec et la guerre*. Montréal, 133-67.
- Granatstein, Jack L. (1967): *The Politics of Survival. The Conservative Party of Canada, 1939 - 1945*. Toronto.
- Granatstein, Jack L. (1967/68): "On Vincent Massey" in *Canadian Forum* 47, 246.
- Granatstein, Jack L. (1975): *Canada's War. The Politics of the Mackenzie King Government, 1939 - 1945*. Toronto.
- Granatstein, Jack L. (1977/78): "Looking Backwards: The Journal's First Year" in *IJ* 33-1, 115-27.
- Granatstein, Jack L. (1981): *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft, 1928 - 1968*. [Ottawa].
- Granatstein, Jack L. (1982): *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935 - 1957*. Toronto.
- Granatstein, Jack L. (1983): "Hume Wrong's Road to the Functional Principle" in Keith Neilson/Roy A. Prete (Hg): *Coalition Warfare: An Uneasy Accord. Proceedings of the 8th Military History Symposium, Held at the Royal College of Canada, Kingston, Ont., March 26 - 27, 1981*. Waterloo, ON, 53-77.
- Granatstein, Jack L. (1989): *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States*. Toronto/Buffalo/London (The 1988 Joanne Goodman Lectures).
- Granatstein, Jack L. (1994a): "Changing Alliances: Canada and the Soviet Union, 1939 - 1945" in David Davies (Hg): *Canada and the Soviet Experiment. Essays on Canadian Encounters with Russia and the Soviet Union, 1900 - 1991*. < Papers Given at a Conference on Soviet-Canadian Relations Held in Elora, Ontario, August 1987 >. [Toronto/Waterloo, ON], 75-87.
- Granatstein, Jack L. (1994b): "The Man Who Wasn't There: Mackenzie King, Canada, and the Atlantic Charter" in Douglas Brinkley/David R. Facey-Crowther (Hg): *The Atlantic Charter*. New York, 115-28.
- Granatstein, Jack L./Hillmer, G. Norman (1994): *Empire to Umpire: Canada and the World to the 1990s*. Toronto.
- Granatstein, Jack L./Hitsman, J. Mack (1977): *Broken Promises. A History of Conscription in Canada*. Toronto.
- Greathed, Edward D. (1969): "Antecedents and Origins of the Canadian Institute of International Affairs" in Harvey L. Dyck/H. Peter Krosby (Hg): *Empire and Nations. Essays in Honour of Frederic H. Soward*. Toronto, 91-115.
- Groom, A. John R./Taylor, Paul (Hg) (1975): *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*. London.
- Gruchmann, Lothar (1991): *Totaler Krieg. Vom Blitzkrieg zur bedingungslosen Kapitulation*. München.
- Haglund, David G. (1984): *Latin America and the Transformation of U. S. Strategic Thought, 1936 - 1940*. Albuquerque.
- Hall, H. Duncan (1971): *Commonwealth. A History of the British Commonwealth of Nations*. New York u. a..
- Haslam, Jonathan (1995): "Soviet War Aims" in Ann Lane/Howard Temperley (Hg): *The Rise and Fall of the Grand Alliance, 1941 - 1945*. Houndmills, Basingstoke/London/New York, 22-42.
- Hearden, Patrick J. (1987): *Roosevelt Confronts Hitler. America's Entry into World War II*. Dekalb, IL.
- Heideking, Jürgen (1983): "Völkerbund und Vereinte Nationen in der internationalen Politik" in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36/83, B 36, 3-16.
- Hilderbrand, Robert C. (1990): *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. Chapel Hill/London.
- Hilliker, John F. (1980): "The Canadian Government and the Free French: Perceptions and Constraints, 1940 - 1944" in *IHR* 11-1, 87-108.

- Hilliker, John F. (1980/81): "No Bread at the Peace Table: Canada and the European Settlement, 1943 - 1947" in CHR 61-1, 69-86.
- Hilliker, John F. (1984/85): "Distant Ally: Canadian Relations with Australia During the Second World War" in JICH 13, 46-67.
- Hilliker, John F. (1990-I): Canada's Department of External Affairs. 2 Bände. Montréal/Kingston. Bd. I: The Early Years, 1909 - 1946.
- Hilliker, John F./Barry, Donald J. (1995-II): Canada's Department of External Affairs. 2 Bände. Montréal/Kingston. Bd. II: Coming of Age, 1946 - 1968.
- Hillmer, George N. (1976): "The Anglo-Canadian Neurosis: The Case of O.D.Skelton" in Peter Lyon (Hg): Britain and Canada. Studies of a Changing Relationship. London, 61-84.
- Holbraad, Carsten (1971a): "The Role of Middle Powers" in Cooperation and Conflict 7-2, 77-90.
- Holbraad, Carsten (1971b): The Concert of Europe: A Study in German and British International Theory, 1815 - 1914. New Harlow.
- Holbraad, Carsten (1972): The Role of Middle Powers. Ottawa (School of International Affairs, Carleton University: Occasional Papers No. 18).
- Holbraad, Carsten (1984): Middle Powers in International Politics. London.
- Holmes, John W. (1962/63): "Canadian External Policies Since 1945" in IJ 18-2, 137-47.
- Holmes, John W. (1969/70): "Mediation or Enforcement?" in IJ 25-2, 388-404.
- Holmes, John W. (1976): "Canada and 'Collective Security'" in John W. Holmes: Canada - A Middle-Aged Power. Toronto, 73-86.
- Holmes, John W. (1979-I): The Shaping of Peace. Canada and the Search for World Order, 1943 - 1957. 2 Bände. Toronto/Buffalo/London. Bd. I: < 1943 - 1946 >.
- Holmes, John W. (1981/82): "Canada and the United Nations: The Way We Were: Reflections of a Junior Founding Father" in Bulletin of the United Nations Association in Canada 7-4, 6-10.
- Holmes, John W. (1982-II): The Shaping of Peace. Canada and the Search for World Order, 1943 - 1957. 2 Bände. Toronto/Buffalo/London. Bd. II: < 1946 - 1957 >.
- Hoopes, Townsend/Brinkley, Douglas (1997): FDR and the Creation of the U.N. New Haven/London.
- Horsefield, J. Keith (Hg) (1969): The International Monetary Fund, 1945 - 1965: 20 Years of International Monetary Cooperation. 3 Bände. Washington, D.C.. Bd. I: Chronicle. Bd. II: Analysis. Bd. III: Documents.
- Horn, Michiel D. (1980): The League for Social Reconstruction: Intellectual Origins of the Democratic Left in Canada, 1930 - 1942. Toronto/Buffalo/London.
- Hudson, W. J. (1980): Australia and the League of Nations. Sydney: Sydney University Press.
- Hughes, Edgar J. (1974): "Churchill and the Formation of the United Nations Organization" in JCH 9-4, 177-94.
- Inglis, Alexander I. (1977/78): "The Institute and the Department" in IJ 33-1, 88-103.
- Josephson, Harold (1975): James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America. Rutherford/Madison/Teaneck.
- Kahn, David (1992): "Roosevelt, Magic, and Ultra" in Cryptologia 16-4, 289-319.
- Keating, Thomas F. (1993): Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy. Toronto.
- Keenes, Ernie (1995): "The Myth of Multilateralism: Exception, Exemption and Bilateralism in Canadian International Economic Relations" in IJ 50-4, 755-78.
- Kelly, Edwin A. (1995): "Contracting Out" in John F. Hilliker/Mary Halloran (Hg): Diplomatic Documents and Their Users. Proceedings of the Third Conference of Editors of Diplomatic Documents, Ottawa, 11-13 May 1994. Ottawa, 19-23.
- Kendle, John E. (1975): The Round-Table Movement and Imperial Union. Toronto/Buffalo.
- Kendle, John E. (1979): John Bracken: A Political Biography. Toronto/Buffalo/London.
- Kesterton, Wilfred H. (1967): A History of Journalism in Canada. Toronto.
- Kettenacker, Lothar (1989): Krieg zur Friedenssicherung. Die Deutschlandplanung der britischen Regierung während des Zweiten Weltkrieges. Göttingen/Zürich.
- Keyserlingk, Robert H. (1969): "Länderbericht Kanada" in Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hg): Mittlere Mächte in der Weltpolitik. Opladen, 113-24.
- Keyserlingk, Robert H. (1986): "Arnold Toynbee's Foreign Research and Press Service, 1939 - 1943 and Its Post-war Plans for South-East Europe" in JCH 21, 539-58.
- Kimball, Warren F. (1994): "The Atlantic Charter: 'With All Deliberate Speed'" in Douglas Brinkley/David R. Facey-Crowther (Hg): The Atlantic Charter. New York, 82-114.
- Kimball, Warren F. (1995): "Anglo-American War Aims, 1941 - 1943: 'The First Review': Eden's Mission to Washington" in A. Lane/H. Temperley (Hg): The Rise and Fall of the Grand Alliance, 1941 - 1945. Houndmills, Basingstoke/London/New York, 1-21.
- King, Frank P. (1973): The New Internationalism: Allied Policy and the European Peace, 1939 - 1945. London.
- Klassen, Walter (1978): "The Just War: A Summary" in Peace Research Reviews VII-6, 1-70.
- Klein, Robert A. (1974): Sovereign Equality Among States: The History of An Idea. Toronto.
- Knowles, Valerie (1988): First Person. A Biography of Cairine Wilson, Canada's First Woman Senator. Toronto/Oxford.

- Kochavi, Arie J. (1991): "Anglo-Soviet Differences Over a Policy Towards War Criminals, 1942 - 1943" in Slavonic and East European Review 69-3, 458-77.
- Kochavi, Arie J. (1992): "Britain and the Establishment of the United Nations War Crimes Commission" in English Historical Review 107, Nr. 423, 323-49.
- Kochavi, Arie J. (1995): "Discord within the Roosevelt Administration Over a Policy Towards War Criminals" in Diplomatic History 19-4, 617-39.
- Kochavi, Arie J. (1998): *Prelude to Nuremberg. Allied War Crimes Policy and the Question of Punishment*. Chapel Hill/London.
- Kolko, Gabriel (1968): *The Politics of War. The World and United States Foreign Policy, 1943 - 1945*. New York.
- Kuklick, Bruce (1969): "The Genesis of the European Advisory Commission" in JCH 4-4, 189-201.
- Lambakis, Steven J. (1993): *Winston Churchill: Architect of Peace. A Study in Statesmanship and the Cold War*. Westport, CT/London.
- Lehmkuhl, Ursula (1990): *Kanadas Öffnung nach Asien. Der Colombo Plan, das 'New Commonwealth' und die Rekonstruktion des Sterlinggebietes, 1949 - 1952*. Bochum.
- Levine, Allan (1993): *Scrum Wars. The Prime Ministers and the Media*. Toronto.
- Levitt, Joseph (1973): "Henri Bourassa: The Catholic Social Order and Canada's Mission" in Fernand Dumont/Jean Hamelin/Fernand Harvey/Jean-Paul Montminy (Hg): *Idéologies au Canada français, 1900 - 1929*. Québec, 193-222.
- Levitt, Joseph (1982): *A Vision Beyond Reach. A Century of Images of Canadian Destiny*. Ottawa 1982.
- Lewis, Julian (1988): *Changing Direction: British Military Planning for Post-War Strategic Defence, 1942 - 1947*. London.
- Lissington, M. P. (1972): *New Zealand and the United States, 1840 - 1944*. Wellington.
- Long, David (1992/93): "International Functionalism and the Politics of Forgetting" in IJ 48-2, 355-79.
- Louis, William Roger (1978): *Imperialism at Bay: The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941 - 1945*. New York.
- Luard, Evan (1982-I): *A History of the United Nations*. 2 Bände. London/Basingstoke. Bd. I: *The Years of Western Domination, 1945 - 1955*.
- Lyon, Peyton V. (1960/61): "Problems of Canadian Independence" in IJ 16, 250-59.
- MacKay, Robert A. (1969): "The Canadian Doctrine of the Middle Powers" in Harvey L. Dyck/H. Peter Krosby (Hg): *Empire and Nations. Essays in Honour of Frederic H. Soward*. Toronto, 133-143.
- MacKenzie, David C. (1989): *Canada and International Civil Aviation, 1932 - 1948*. Toronto/London/Buffalo.
- Mackenzie, Hector M. (1995): "Canada, the Cold War and the Negotiation of the North Atlantic Treaty" in John F. Hilliker/Mary Halloran (Hg): *Diplomatic Documents and Their Users. Proceedings of the Third Conference of Editors of Diplomatic Documents, Ottawa, 11-13 May 1994*. Ottawa, 145-73.
- Mackenzie, Hector M. (1997a): "Review of The North Atlantic Triangle in a Changing World: Anglo-American-Canadian Relations, 1902 - 1956..." in JICH 25-3, 524ff.
- Mackenzie, Hector M. (1997b): *The Cold War and the Limits of 'Internationalism' in Canada's Foreign Policy, 1945 - 1949*. North York (York University Center for International and Strategic Studies, Canadian Defence and International Security Policy, Occasional Paper No. 47).
- Mackenzie, Hector M. (1998a): "Canada and the United Nations - Then and Now" in Fabrizio Ghilardi (Hg): *A New Approach to World Security? < Canadian Studies Conference in Atti, Pisa, April 6-7, 1998 >*. Pisa/Mailand, 51-80.
- Mackenzie, Hector M. (1998b): "Finance and 'Functionalism': Canada and the Combined Boards in the Second World War" in David P. Woolner (Hg): *The Second Québec Conference Revisited: Waging War, Formulating Peace: Canada, Great Britain and the United States in 1944 - 1945*. New York, 171-94.
- Mackenzie, Hector M. (1999): "The ABCs of Canada's International Economic Relations, 1945 - 1951" in Greg Donaghy (Hg): *Canada and the Early Cold War, 1943 - 1947*. Ottawa, 215-50.
- Manning, Adrian F. (1978): "The Position of the Dutch Government in London Up To 1942" in JCH 13-1, 117-35.
- Marks, Frederick W. III (1988): *Wind Over Sand. The Diplomacy of Franklin Roosevelt*. Athens, GA/London.
- Mastny, Vojtech (1975): "Soviet War Aims at the Moscow and Teheran Conferences of 1943" in *Journal of Modern History* 47, 481-504.
- Mastny, Vojtech (1979): *Russia's Road to the Cold War: Diplomacy, Warfare, and the Politics of Communism, 1941 - 1945*. New York.
- Mastny, Vojtech (1996): *The Cold War and Soviet Insecurity: The Stalin Years*. New York/Oxford.
- May, Alexander C. (1997): "The Round Table and the Post-War Commonwealth, 1945 - 1966" in *Round Table* Nr. 341, 95-107.
- McCann, Frank D. jr. (1973): *The Brazilian-American Alliance, 1937 - 1945*. Princeton, NJ.
- McInnis, Peter S. (1997): "Planning Prosperity: Canadians Debate Postwar Reconstruction" in Greg Donaghy (Hg): *Uncertain Horizons - Canadians and Their World in 1945*. Ottawa, 231-59.
- McIntyre, W. David (1995): *Background to the ANZUS Pact: Policy-Making, Strategy and Diplomacy, 1945 - 1955*. Christchurch.
- McKinnon, Malcolm (1993): *Independence and Foreign Policy: New Zealand in the World Since 1935*. Private Bag.
- McNaught, Kenneth W. (1957): "Canadian Foreign Policy and the Whig Interpretation" in *CHA, Historical Papers*, 43-55.

- McNaught, Kenneth W. (1959): *A Prophet in Politics. A Biography of J. S. Woodsworth*. Toronto.
- McNaught, Kenneth W. (1968): "From Colony to Satellite" in Stephen Clarkson (Hg): *An Independent Foreign Policy for Canada?* Toronto/Montréal, 173-83.
- McNeill, William H. (1977): "Arnold Joseph Toynbee" in *Proceedings of the British Academy* 63, 441-70.
- McNeill, William H. (1989): *Arnold J. Toynbee: A Life*. New York/Oxford.
- Mecham, J. Lloyd (1967): *The United States and Inter-American Security, 1889 - 1960*. Austin.
- Melakopides, Costas (1998): *Pragmatic Idealism. Canadian Foreign Policy, 1945 - 1995*. Montréal/Kingston et al..
- Messer, Robert L. (1978): "Paths Not Taken: The United States Department of State and Alternatives to Containment, 1945 - 1946" in *Diplomatic History* 2-4, 297-319.
- Millar, Thomas B. (1977/78): "Commonwealth Institutes of International Affairs" in *IJ* 33-1, 5-27.
- Miller, Anthony J. (1979/80): "The Functional Principle in Canada's External Relations" in *IJ* 35-2, 309-28.
- Miller, John B. D. (1968/69): "The Decline of *Inter Se*" in *IJ* 24-4, 765-75.
- Milward, Alan S. (1965): *The German Economy at War*. London.
- Milward, Alan S. (1970): *The New Order and the French Economy*. London.
- Milward, Alan S. (1972): *The Fascist Economy in Norway*. Oxford.
- Miner, Steven M. (1988): *Between Churchill and Stalin. The Soviet Union, Great Britain, and the Origins of the Grand Alliance*. Chapel Hill/London.
- Mitrany, David (1975): *The Functional Theory of Politics*. London.
- Moggridge, Donald E. (1992): *Maynard Keynes. An Economist's Biography*. London/New York.
- Molot, Maureen (1990): "Where Do We, Should We, or Can We Sit? A Review of Canadian Foreign Policy Literature" in *International Journal of Canadian Studies* 1-2, 1-20.
- Morgan, Roger (1994): "To Advance the Sciences of International Politics ...: Chatham Houses's Early Research" in Andrea Bosco/Cornelia Navari (Hg): *Chatham House and British Foreign Policy, 1919 - 1945. The Royal Institute of International Affairs During the Inter-War Period*. London, 121-36.
- Morrison, Alex/Plain, Suzanne M. (1995): "The Canadian UN Policy: A Historical Assessment" in Hans-Georg Ehrhart/David G. Haglund (Hg): *The 'New Peacekeeping' and European Security: German and Canadian Interests and Issues*. Baden-Baden 1995 163-77.
- Munro, John A. (1994): "Trials and Tribulations: The Making of the Diefenbaker and Pearson Memoirs" in George W. Egerton (Hg): *Political Memoir. Essays on the Politics of Memory*. London, 242-56.
- Munton, Don/Page, Donald M. (1976/77): "Planning in the East Block: The Post-Hostilities Problems Committees in Canada, 1943 - 1945" in *IJ* 32-4, 687-726.
- Muirhead, Bruce (1999): *Against the Odds. The Public Life and Times of Louis Rasminsky*. Toronto/Buffalo/London.
- Nagel-Köhler, Renate (1967): *Die Atlantik-Konferenz von August 1941*. Zürich [Diss. München 1965].
- Navari, Cornelia (1995): "David Mitrany and International Functionalism" in David Long/Peter Wilson (Hg): *Thinkers of the Twenty-Year Crisis: Interwar Realism Reassessed*. Oxford, 214-46.
- Nelson, Charles G. (1974): "Revisionism and the Security Council Veto" in *IO* 28-3, 539-55.
- Neufeld, Mark (1995/96): "Hegemony and Foreign Policy: The Case of Canada as a Middle Power" in *Studies in Political Economy* 48, 7-29.
- Northedge, Frederick S. (1986): *The League of Nations. Its Life and Times, 1920 - 1946*. New York.
- Opdenhövel, Patrick (1993): *Die deutsch-kanadischen Beziehungen in der Zwischenkriegszeit: Handels- und Außenpolitik 1919 - 1939*. Frankfurt, M. u. a. [Diss. Münster 1992].
- Owram, Doug (1986): *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900 - 1945*. Toronto.
- Owram, Doug (1996): "Two Worlds: The Canadian Civil Service in 1939" in Robert S. Bothwell/G. Norman Hillmer/Roger Sarty/Claude Beauregard (Hg): *A Country of Limitations: Canada and the World in 1939*. Ottawa, 182-98.
- Page, Donald M. (1973): "Canada as the Exponent of North American Idealism" in *ARCS* 3-2, 30-46.
- Page, Donald M. (1977/78): "The Institute's 'Popular Arm': The League-of-Nations-Society in Canada" in *IJ* 33-1, 28-65.
- Page, Donald M. (1978/79): "Unlocking Canada's Diplomatic Record" in *IJ* 34-2, 251-80.
- Page, Donald M. (1981): "Getting to Know the Russians" in Aloysius Balawyder (Hg): *Canadian-Soviet Relations, 1939 - 1980*. Oakville, ON, 15-40.
- Painchaud, Paul (1966): "Middlepowermanship as an Ideology" in J. King Gordon (Hg): *Canada's Role as a Middle Power. Papers Given at the Third Annual Banff Conference on World Development, August 1965*. Toronto (Contemporary Affairs 35), 29-35.
- Pechatnov, Vladimir O. (1995): *The Big Three After World War II. New Documents on Soviet Thinking About Postwar Relations with the United States and Great Britain*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars: Cold War International History Project. Working Paper No. 13.
- Perras, Galen R. (1997): "Once Bitten, Twice Shy: The Origins of the Canadian Army Pacific Force, 1944 - 1945" in Greg Donaghy (Hg): *Uncertain Horizons - Canadians and Their World in 1945*. Ottawa, 77-99.
- Phillips, Hugh D. (1992): *Between the Revolution and the West: A Political Biography of Maxim M. Litvinov*. Boulder, CO/San Francisco/Oxford.

- Pienaar, Sara (1987): *South Africa and International Relations Between the Two World Wars: The League of Nations Dimension*. Johannesburg.
- Pong, David (1982): "China: The Ministry of Foreign Affairs During the Republican Period, 1912 - 1949" in Zara Steiner (Hg): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London, 135-51.
- Prévost, Philippe (1994): *La France and le Canada. D'une après-guerre à l'autre, 1918 - 1944*. Saint-Boniface, Manitoba.
- Quigley, Carol (1962): "The Round Table Groups in Canada, 1908 - 1938" in CHR 43-3, 204-24.
- Raffo, Peter (1974): "The Anglo-American Preliminary Negotiations for a League of Nations" in JCH 9-4, 153-76.
- Ready, J. Lee (1985): *Forgotten Allies: The Military Contribution of the Colonies, Exiled Governments and Lesser Powers to the Allied Victory in World War II*. 2 Bände. Jefferson, NC/London. Bd. I: *The European Theatre*. Bd. II: *The Asian Theatre*.
- Renouf, Alan P. (1983): *Let Justice Be Done. The Foreign Policy of Dr H. V. Evatt*. St. Lucia/London/New York.
- Reynolds, David (1994): "The Atlantic 'Flop': British Foreign Policy and The Churchill-Roosevelt Meeting of August 1941" in Douglas Brinkley/David R. Facey-Crowther (Hg): *The Atlantic Charter*. New York, 129-50.
- Riekhoff, Harald von (1995): "Canada and Collective Security" in David B. Dewitt/David Lyton-Brown: *Canada's International Security Policy*. Scarborough, ON, 227-250.
- Robinson, Daniel J. (1999): *The Measure of Democracy. Polling, Market Research, and Public Life, 1930 - 1945*. Toronto/Buffalo/London.
- Ross, Graham (1983): *The Great Powers and the Decline of the European States System, 1914 - 1945*. London/New York.
- Sainsbury, Keith (1986): *The Turning Point: Roosevelt, Stalin, Churchill and Chiang-Kai Shek, 1943. The Moscow, Cairo and Teheran Conferences*. Oxford/New York.
- Sanger, Clyde (1995): *Malcolm MacDonald: Bringing an End to Empire*. Kingston/Montréal.
- Santis, Hugh De/Heinrichs, W. (1982): "United States of America: The Department of State and American Foreign Policy" in Zara Steiner (Hg): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London, 575-604.
- Sarty, Leigh E. (1989): "The Limits of Internationalism: Canada and the Soviet Blockade of Berlin, 1948 - 1949" in J. Larry Black/G. Norman Hillmer (Hg): *Nearly Neighbours: Canada and the Soviet Union: From the Cold War to Détente and Beyond*. Kingston, ON, 56-74.
- Sarty, Leigh E. (1993): "Sunset Boulevard Revisited? Canadian Internationalism After the Cold War" in IJ 48-4, 749-77.
- Sarty, Roger (1996): "Mr. King and the Armed Forces" in Robert S. Bothwell/G. Norman Hillmer/Roger Sarty/Claude Beauregard (Hg) (1996): *A Country of Limitations: Canada and the World in 1939*. Ottawa, 217-46.
- Satow, Ernest Mason (⁴1957): *A Guide to Diplomatic Practice*. 4th Edition. Hg: N. Bland. London.
- Satow, Ernest Mason (⁵1979): *Satow's Guide to Diplomatic Practice*. 5th Edition. Hg: Lord Gore-Booth/Desmond Pakenham. London/New York.
- Sauer, Angelika E. (1996): "Goodwill and Profit: Mackenzie King and Canadian Appeasement" in Robert S. Bothwell/G. Norman Hillmer/Roger Sarty/Claude Beauregard (Hg): *A Country of Limitations: Canada and the World in 1939*. Ottawa, 247-69.
- Sautter, Udo (²1992): *Geschichte Kanadas. Von der europäischen Entdeckung bis zur Gegenwart*. München.
- Savard, Pierre (1993): "Pax Romana, 1935 - 1962: Une fenêtre étudiante sur le monde" in *Les cahiers des Dix* 47, 279-323.
- Schieder, Theodor (1981): "Die Mittleren Staaten im System der Grossen Mächte" in HZ 232, 583-604.
- Schild, Georg (1995a): *Bretton Woods and Dumbarton Oaks: American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire/London.
- Schild, Georg (1995b): "The Roosevelt Administration and the United Nations: Re-Creation or Rejection of the League Experience?" in *World Affairs* 158-1, 26-34.
- Schlesinger, Stephen (1994/95): "FDR's Four Policemen: Creating the United Nations" in *World Policy Journal* 11-3, 88-93.
- Schlesinger, Stephen (1995): "Cryptanalysis for Peacetime: Codebreaking and the Birth and of the United Nations" in *Cryptologia* 19-3, 217-35.
- Schwabe, Klaus (1989): "Roosevelt und Jalta" in Jürgen Heideking/Gerhard Hufnagel/Franz Knipping (Hg): *Wege in die Zeitgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz*. Berlin/New York, 460-72.
- Schwarzenberger, Georg (³1964): *Power Politics: A Study in World Society*. London.
- Selman, Gordon R. (1995): *Adult Education in Canada. Historical Essays*. Toronto.
- Serres, Jean/Wood, John R. (1970): *Diplomatic Ceremonial and Protocol. Principles, Procedures and Practices*. New York.
- Sewell, John P. (1966): *Functionalism and World Politics. A Study Based on United Nations Programs Financing Economic Development*. Princeton, NJ.
- Sewell, John P. (1992): "A World without Canada: Would Today's United Nations be the Same?" in John R. English/G. Norman Hillmer (Hg): *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order. Papers Presented At a Conference Held December 10 - 11, 1991, at Inn on the Park, Toronto*. Toronto, 183-99.
- Sharp, Alan (1994): "Making International History: The Writing of A History of the Peace Conference of Paris" in Andrea Bosco/Cornelia Navari (Hg): *Chatham House and British Foreign Policy, 1919 - 1945. The Royal Institute of International Affairs During the Inter-War Period*. London, 101-19.

- Shihab, Mufeed (1983-VI) "Arab States (League of)" in Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law/Rudolf Bernhardt (Hg): *Encyclopedia of Public International Law*. 12 Bände. Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo. Bd. VI: Regional Cooperation, Organizations and Problems, 20-4.
- Simma, Bruno/Mosler, Hermann et al. (Hg) (1994): *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford/New York.
- Smith, Denis (1988): *Diplomacy of Fear: Canada and the Cold War, 1941 - 1948*. Toronto/Buffalo/London.
- Smith, Denis (1995): *Rogue Tory. The Life and Legend of John G. Diefenbaker*. Toronto.
- Smith, Gaddis (1965): *American Diplomacy During the Second World War, 1941 - 1945*. New York/London/Sydney.
- Socknat, Thomas P. (1987): *Witness Against War. Pacifism in Canada, 1900 - 1945*. Toronto/Buffalo/London.
- Soward, Frederic H. (1963): "On Becoming and Being a Middle Power: The Canadian Experience" in *Pacific Historical Review* 32, 111-36.
- Speaight, Robert (1970): *Vanier: Soldier, Diplomat and Governor General*. Bungay.
- Stacey, Charles P. (1970): *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada, 1939 - 1945*. Ottawa.
- Stacey, Charles P. (1977-I): *Canada and the Age of Conflict. A History of Canadian External Policies*. 2 Bände. Toronto/London/Buffalo. Bd. I: 1867 - 1921.
- Stacey, Charles P. (1981-II): *Canada and the Age of Conflict. A History of Canadian External Policies*. 2 Bände. Toronto/London/Buffalo. Bd. II: 1921 - 1948: The Mackenzie King Era.
- Stairs, Denis (1994/95): "Will and Circumstance and the Postwar Study of Canada's Foreign Policy" in *IJ* 50-1, 9-39.
- Steiner, Zara (Hg) (1982): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London.
- Taylor, Alan John Percivale (1970): *English History, 1914 - 1945*. New York.
- Taylor, Alan John Percivale (1972): *Beaverbrook*. New York.
- Taylor, Philip M. (1994): "Back to the Future? Integrating the Press and Media Into the History of International Relations" in *Historical Journal of Film, Radio and Television* 14-3, 321-9.
- Tennyson, Brian D. (1982): *Canadian Relations with South Africa. A Diplomatic History*. Washington.
- Theoharis, Athan G. (1970): *The Yalta Myths. An Issue in U. S. Politics, 1945 - 1955*. Columbia, MS.
- Thomson, Dale C. (1967): *Louis St. Laurent: Canadian*. Toronto.
- Thomson, Dale C. (1990): *De Gaulle et le Québec*. Saint-Laurent, Québec.
- Tiwari, Shreesh C. (1968): *Genesis of the United Nations. A Study of the Development of the Policy of the United States of America in Respect of the Establishment of a General International Organization for the Maintenance of International Peace and Security, 1941 - 1945*. Allahabad.
- Trotter, Ann (1990): "New Zealand in World Affairs: Sir Carl Berendsen in Washington, 1944 - 1952" in *IHR* 12-3, 466-89.
- Uldricks, Teddy J. (1982): "Union of Soviet Socialist Republics: The Tsarist and Soviet Ministry of Foreign Affairs" in Zara Steiner (Hg): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London, 513-39.
- United Nations (1995): *Yearbook of the United Nations. Special Edition: UN Fiftieth Anniversary, 1945 - 1995*. Den Haag/Boston/London.
- Van Dormael, Armand (1978): *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*. London/Basingstoke.
- Veatch, Richard (1975): *Canada and the League of Nations*. Toronto [Diss. Genf 1973].
- Volkogonov, Dimitrij (1991): *Stalin: Triumph and Tragedy*. New York.
- Wagner, Wolfgang (1969): "Eine neue Gruppe im Staatensystem der Welt" in *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (Hg): *Mittlere Mächte in der Weltpolitik*. Opladen, 145-55.
- Walters, Francis Paul (1952): *A History of the League of Nations*. London/New York (Neudruck 1965).
- Watt, Alan (1967): *The Evolution of Australian Foreign Policy, 1938 - 1965*. Cambridge.
- Watt, Alan (1982): "Australia: The Department of Foreign Affairs" in Zara Steiner (Hg): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London, 33-49.
- Watt, Donald C. (1978): "Every War Must End: War-Time Planning for Post-War Security in Britain and America in the Wars of 1914 - 1918 and 1939 - 1945. The Roles of Historical Example and of Professional Historians" in *Transactions of the Royal Historical Society*, 5. Reihe, Bd. 28, 159-73.
- Weinberg, Gerhard L. (1994): *A World At Arms. A Global History of World War II*. Cambridge.
- Weinberg, Gerhard L. (1995): "Reflections on Running a War: Hitler, Churchill, Stalin, Roosevelt, Tojo" in Gerhard L. Weinberg: *Germany, Hitler, and World War II. Essays on Modern German and World History*. Cambridge, 287-306.
- Who's Who in Canada (1960-XLVIII): Bd. XLVIII: 1960 - 1961. Hg: B. M. Greene/G. W. Stratton. Toronto.
- Wigley, Philipp G. (1977): *Canada and the Transition to Commonwealth. British-Canadian Relations, 1917 - 1926*. London/New York/Melbourne.
- Williams, D. Colwyn (1974): "International Peacekeeping: Canada's Role" in R. S. Macdonald/Gerald L. Morris/Douglas M. Johnston (Hg): *Canadian Perspectives on International Law and Organization*. Toronto, 645-89.
- Williams, John Ryan (1956): *The Conservative Party of Canada, 1920 - 1949*. Durham, NC.
- Wilson, Craig A. (1980): "Rehearsal for the United Nations: The Hot Springs Conference" in *Diplomatic History* 4-3, 268-81.

- Wilson, Isabel (1980): Citizens' Forum: 'Canada's National Platform'. Study for the Department of Adult Education of the Ontario Institute for Studies in Education. Toronto.
- Wilson, Peter (1995): "Leonard Woolf and International Government" in David Long/Peter Wilson (Hg): Thinkers of the Twenty-Year Crisis: Interwar Realism Reassessed. Oxford, 122-60.
- Wilson, Stephen S. (1975): The Cabinet Office to 1945. London.
- Wilson, Theodore A. (1994): "The First Summit: FDR and the Riddle of Personal Diplomacy" in Douglas Brinkley/David R. Facey-Crowther (Hg): The Atlantic Charter. New York, 1-32.
- Wilson, Theodore A. (1991): The First Summit. Roosevelt and Churchill at Placentia Bay, 1941. Lawrence, KA.
- Wolf, Peter (1973): "International Organization and Attitude Change: A Re-Examination of the Functionalist Approach" in IO 27-3, 347-71.
- Wood, Frederick L. (1958): The New Zealand People at War: Political and External Affairs, 1939 - 1945. Wellington (Neudruck 1971).
- Woodward, Llewellyn (1970-I): British Foreign Policy in the Second World War. 5 Bände. London. Bd. I.
- Woodward, Llewellyn (1971-II): British Foreign Policy in the Second World War. 5 Bände. London. Bd. II.
- Woodward, Llewellyn (1971-III): British Foreign Policy in the Second World War. 5 Bände. London. Bd. III.
- Woodward, Llewellyn (1975-IV): British Foreign Policy in the Second World War. 5 Bände. London. Bd. IV.
- Woodward, Llewellyn (1976-V): British Foreign Policy in the Second World War. 5 Bände. London. Bd. V.
- Wright, Quincy (1942/²1965): A Study of War. 2nd Edition with a Commentary on War Since 1942. Chicago/London.
- Wright, Robert A. (1991): A World Mission. Canadian Protestantism and the Quest of a New International Order, 1918 - 1939. Montréal/Kingston.
- Young, Walter D. (1969): The Anatomy of a Party: The National CCF, 1932 - 1961. Toronto.
- Zubok, Vladislav/Pleshakov, Constantine (1996): Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev. Cambridge, MA/London.

Boris Stipernitz' Lebenslauf

Boris Stipernitz kam am 9. August 1965 als erstes Kind von Eva-Maria Stipernitz, geb. Würthner, und Dr. Hellmuth Stipernitz (†) in Stuttgart zur Welt. Zwischen 1972 und 1976 besuchte er die dortige Grundschule *Im sonnigen Winkel*, Abteilung Leibnizstrasse. Anschließend ging er am *Dillmann-Gymnasium* in Stuttgart zur Schule und legte dort 1985 sein Abitur ab. In den nächsten Jahren studierte er an der Universität Tübingen Geschichte und Germanistik im Lehramt und legte 1991/1992 die erste Staatsexamensprüfung in beiden Fächern ab. Nach der Zwischenprüfung im Wintersemester 1987/1988 hatte er im Rahmen eines Hochschulaustauschprogramms die Gelegenheit, die Geschichte und Analyse der internationalen Beziehungen an der *School of History, University of Leeds*, Großbritannien, zu studieren.

Nach Ablegen des ersten Staatsexamens begann Boris Stipernitz die Arbeit an der vorliegenden Dissertation, zunächst an der Universität Tübingen, dann an der Universität zu Köln, unter der Betreuung von Professor Dr. Jürgen Heideking am Anglo-Amerikanischen Institut. 1993 erhielt er ein Forschungsstipendium des John F. Kennedy-Instituts an der Freien Universität Berlin für eine Literaturrecherche zum Thema der vorliegenden Arbeit und im Anschluss daran 1993/94 einen *Government of Canada Award* für die notwendige Archivarbeit in Kanada. Boris Stipernitz ist verheiratet ohne Kinder und hat die deutsche Staatsbürgerschaft.